Beeinflussung der Handelsströme in der EWG durch öffentliche Ausgaben der Mitgliedstaaten

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der wirtschaftswissenschaftlichen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Lars Bühring

Diplom-Volkswirt aus Kassel

Marburg 1969

Beeinflussung der Handelsströme in der EWG durch öffentliche Ausgaben der Mitgliedstaaten

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der wirtschaftswissenschaftlichen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Lars Bühring

Diplom-Volkswirt aus Kassel

Marburg 1969

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am: 3. Februar 1969

Berichterstatter: Professor Dr. Hamm

Mitberichterstatter: Professor Dr. Hensel

Tag der mündlichen Prüfung: 8. Februar 1969

UNIV. LEIDEN RHL

Inhaltsübersicht

	Seite
Literaturverzeichnis	IX
Einleitung: Wirtschaftliche Probleme einer europäischen Integration innerhalb der EWG	1
A. Beseitigung traditioneller Handelshemmnisse	2
B. Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik	4
I. Rechtsangleichung	5
II. Harmonisierung der öffentlichen Finanzen	6
1. Steuern	7
2. Öffentliche Ausgaben	8
Erster Teil: Freihandel und öffentliche Ausgaben in theoretischer Sicht	10
I. Kapitel: Freihandel und internationale Arbeitsteilung	10
A. Generelle Übersicht	10
I. Beziehung zwischen Freihandel und internationaler Arbeitsteilung	10
II. Auswirkungen des Außenhandels	11
III. Freihandelsbedingungen	12
B. Spezielle Gesichtspunkte	13
I. Kostenwirkungen	13
1. Faktoreinsatz	13
2. Standortwahl	13
3. Investition	14
4. Massenproduktion	14
5. Technische Entwicklung	15
II. Regionaler Freihandel	15
III. Preiswirkungen	17
1. Faktorpreise	17
2. Güterpreise	17
IV. Die Rolle des Staates	18

Seite

II. Kapitel: Öffentliche Ausgaben 19

A. Einbeziehung der staatlichen Wirtschaftspolitik in das theoretische Konzept 19

I. Verflechtung von Binnenmarkt und internationalem Markt 19

II. Einnahmen und Ausgaben bei zunehmender Staatstätigkeit 20

B. Charakterisierung der öffentlichen Ausgaben 21

I. Abgrenzung 21

II. Unterteilung 21

1. Entgeltausgaben 21

2. Transferausgaben 22

III. Beschränkung der Untersuchung auf Transferzahlungen 23

C. Allgemeine Wirkungen der Transferausgaben 24

I. Bedeutung der Art der Mittelaufbringung 24

1. Steuerliche Aufbringung 24

a) Auftretender 'time-lag' 24

b) Herkunft und Verwendung der Mittel 25

aa) Sozialausgaben aus Produktionssteuererträgen 26

bb) Subventionen aus Verbrauchsteuererträgen 27

2. Aufbringung durch Verschuldung 28

a) Heranziehung des Kapitalmarktes 28

b) Verschuldung bei der Notenbank 28

II. Änderung von Preisgefüge, Einkommensverteilung und Zinshöhe 29

1. Folgen für den Umfang des Handelsvolumens 30

a) Preissteigerung bei Exportgütern 30

b) Preissteigerung bei Importgütern 32

2. Folgen für die Richtung und Zusammensetzung der Handelsströme 33

a) Industrieförderung durch Sozialausgaben 34

b) Subventionen an die Landwirtschaft 36

3. 'Terms of Trade' Wirkungen 38

4. Gleichzeitige Transferzahlung in den Partnerländern 41

Seite

III. Wandlung der Struktur und der Funktion der Märkte 42

1. Der Marktmechanismus bei Transferzahlungen 43

a) Ausrichtung des Angebots an den privatwirtschaftlichen Kosten 43

b) Sozialausgaben als Renteneinkommen 45

2. Verhalten der zunächst Begünstigten 46

3. Unterschiedliche Marktwirkungen bei Subventionen und Sozialausgaben 49

D. Einzelwirkungen unter Freihandelsbedingungen 51

I. Handelswirkungen 51

1. Handel und Transferausgaben 52

a) Subventionen 52

b) Sozialausgaben 53

2. Handel und Bedarfsstruktur 54

a) Konsumwirkungen bei beschränkter Handelsfunktion 54

b) Berücksichtigung der Nachfrageelastizität 55

c) Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfsstrukturen 56

II. Produktionswirkungen 57

1. Kurzfristige Wirkungen 57

a) Mengenänderungen 57

b) Preisbewegungen 59

2. Langfristige Wirkungen 61

a) Anpassung der Produktionsstruktur 61

b) Standortverlagerung 63

c) Subventionen und technischer Fortschritt 64

E. Wirkungen bei abweichenden Bedingungen 66

I. Regionaler Freihandel 66

II. Variation des Faktoreinsatzes 71

1. Beschäftigungslagen 71

a) Überbeschäftigung 71

b) Unterbeschäftigung 73

Seite

2. Faktorwanderungen 74
a) Arbeit 75
b) Kapital 76
III. Beschränkung des Wettbewerbs 77
1. Kostenentwicklung 77
a) Sinkende Kosten bei Massenproduktion 77
b) Produktion mit externen Ersparnissen 79
2. Preisgestaltung 80
a) Preisunterschiede durch Transportkosten 80
b) Preisüberhöhung infolge monopolistischer Marktformen 81
c) Preisstarrheit 83
aa) Arbeitsmarkt 83
bb) Gütermärkte 84
F. Beurteilung der Wirkungen 85

Zweiter Teil: Öffentliche Ausgaben in wirtschaftspolitischer Sicht 87

I. Kapitel: Die Bedeutung der Transferzahlungen im Hinblick auf die Integrationsbestrebungen in der EWG 89

A. Besonderheiten der Transferzahlungen gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten 91
I. Monopolisierung des Außenhandels 93
II. Kontingente 96
III. Zölle 99
IV. Administrative Eingriffe 101
V. Steuern 104
B. Anwendungsbereiche der Transfergewährung 108
I. Vorbemerkungen 108
II. Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen 111
III. Anpassung der Produktionsstruktur 112
IV. Erhaltung der Produktionsstruktur 114
V. Förderung von 'infant industries' 115
VI. Beseitigung regionaler Entwicklungsunterschiede 117
VII. Einwirkungen mit sozialer Ausrichtung 118
VIII. Beeinflussung außerökonomischer Bereiche 120
IX. Transfergewährung mit Mehrfachzielsetzung 121

Seite

C. Transfers in rechtlicher Sicht 123
I. Kodifizierung im EWG-Vertrag 123
II. Handhabung der Normen 126

II. Kapitel: Beurteilung der Transferausgaben - Möglichkeiten und Grenzen ihres wirtschaftspolitischen Einsatzes - 130

A. Transfers aus der Sicht der begünstigenden Volkswirtschaft 130
I. Transfergewährung als politischer Entscheidungsprozeß 130
1. Beschränkung einzelstaatlichen Vorgehens durch den EWG-Vertrag 130
2. Wirtschaftspolitische Maßnahmen bei marktwirtschaftlicher Ordnung 132
3. Wirtschaftspolitische Maßnahmen im Rahmen allgemeinpolitischer Zielvorstellungen 134
II. Intensität des Zusammenhangs zwischen Transfergewährung und Handelsauswirkung 136
1. Produktion und Handel 136
2. Konsumtion und Handel 139
3. Distribution und Handel 140
III. Konsequenzen für die einzelstaatliche Ausgabenpolitik 142

B. Transferzahlungen in der EWG 146
I. Transfergewährung aus der Sicht der EWG-Partnerstaaten 146
1. Binnenwirtschaftlich-restriktive Ausrichtung der Ausgabenpolitik 146
2. Außenwirtschaftlich-expansive Ausrichtung der Ausgabenpolitik 147
II. Vereinbarkeit der Transfergewährung mit den Grundzielen der EWG 149
1. Forcierung der wirtschaftlichen Entwicklung 149
2. Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse 151
3. Intensivierung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit 153

Seite

C. Transferzahlungen und weltwirtschaftliche Verflechtung 155

I. Transfergewährung und Drittländer 155

1. Entwicklungsländer 155

2. Industriestaaten 156

II. Weltwirtschaftliche Aspekte der Transfergewährung 158

1. Handel und Einkommensverteilung 158

2. Kapital und technische Entwicklung 159

3. Wirtschaft und Politik 161

D. Zusammenfassung 162

Lebenslauf 164

Literaturverzeichnis

Albers, W. — Subventionen. In: Staatslexikon, 6. Auflage, VII. Band, Freiburg 1962, Sp. 833 ff.

Ders. — Steuer- und Finanzprobleme in einem Gemeinsamen Markt. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, Tübingen 1965, S. 349 ff.

Andel, N. — Zur Harmonisierung öffentlicher Ausgaben in einem Gemeinsamen Markt. In: Finanzarchiv N.F., Band 24, Heft 1 (Januar 1965), S. 1 ff.

Bachmann, H. — Die Integration der Agrarmärkte. In: Außenwirtschaft, 13. Jahrgang, 1958, S. 25 ff.

Balassa, B. — The Theory of Economic Integration, London 1961.

Bennecke, Ph. — Das Subventionsverbot der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und ihre Auswirkungen auf den Kohlenbergbau dieser Gemeinschaft. Köln und Opladen 1965.

Binswanger, H.Ch. — Allgemeine Theorie der Integration. In: Weltwirtschaftl. Archiv, Band 90, 1963, S. 317 ff.

Boehme, H. — Preissubventionen. Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz. Berlin 1959.

Bombach, G. — Das Problem der optimalen internationalen Arbeitsteilung bei unterschiedlicher Struktur der Steuersysteme. Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie zur Wirtschafts- und Industriepolitik, Düsseldorf 1962.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) — Subventionen im Bundeshaushalt, Bundestagsdrucksache 1229, 3. Wahlperiode, Bonn, den 28. Juli 1959.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) Finanzbericht 1966, Bonn 1966.

Ders. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuerbegünstigungen für die Jahre 1966 bis 1968 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8. Juni 1967, Bundestagsdrucksache V/2324, Bonn, den 21. Dezember 1967.

Bundesrat (Hrsg.) Jahresgutachten 1967 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache 600/67, Bonn 1967.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.) Monatsberichte, Februar 1965.

Ders. Zinssubventionen der öffentlichen Hand und mit ihnen verbilligte Kreditmarkttitel. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 18. Jahrgang, Nr. 4, April 1966, S. 3 ff.

Düesberg, P. Zur praktischen Bedeutung der reinen Theorie des internationalen Handels. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 123. Band, Heft 1, Januar 1967, S. 114 ff.

Everling, U. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsproblem. In: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 296/297, Tübingen 1964, S. 4 ff.

EWG-Kommission (Hrsg.) Erklärung von Herrn Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der Kommission, vor dem europäischen Parlament in Straßburg, 20. März 1958.

Ders. Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe. Brüssel 1962.

Ders. Vorschlag für eine Verordnung des Rates an Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, KOM (66) 266 endg. 2, Brüssel, den 18. Juli 1966.

Fackelmeyer, A. — Subventionen und Produktionsförderung als Mittel der Außenhandelspolitik. Diss. TU Berlin 1952.

Gandenberger, O. — Die Ausschreibung. Heidelberg 1961.

Gehrels, F. — Customs Unions from a Single-Country Viewpoint. In: The Review of Economic Studies, N. 63, 1956/57, S. 63 ff.

Geyer, H. — Kritische Anmerkungen zur Frage nach den Grenzen der staatlichen Aktivität in der Marktwirtschaft. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 47, Berlin 1967, S. 174 ff.

Giersch, H. — Das Handelsoptimum. In: Weltwirtsch. Archiv, Band 76, 1956, S. 1 ff.

Ders. — Einige Probleme der kleineuropäischen Zollunion. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 113, 1957, S. 602 ff.

Ders. — Allgemeine Volkswirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen. Wiesbaden 1960.

von der Groeben, H. — Wettbewerbspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Wirtschaft und Wettbewerb, Jahrgang 11, 1961, S. 373 ff.

von der Groeben - von Boeckh, H. — Handbuch für europäische Wirtschaft, Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar, Artikel 92, 43. Lieferung, Mai 1963.

Günther, E. — Die ordnungspolitischen Grundlagen des EWG-Vertrages. In: Wirtschaft und Wettbewerb, 13. Jahrgang 1963, S. 191 ff.

Gundlach, H.-J. — Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin und Frankfurt am Main 1965.

Haberler, G. — Der internationale Handel. Berlin 1933.

Haberler, G.	Außenhandel (Theorie). In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HDSW), Bd. I, Tübingen 1956, S. 457 ff.
Haller, H.	Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme. 2. Auflage, Tübingen-Zürich 1961.
Hallstein, W.	Die echten Probleme der europäischen Integration, Kieler Vorträge, Neue Folge 37, Kiel 1965.
Hansmeyer, K.-H.	Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt/Main 1957.
Ders.	Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Finanzwirtschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge, Heft 25, Berlin 1963.
Hedtkamp, G.	Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 47, Berlin 1967, S. 66 ff.
Heinig, K.	Die Sachausgaben im öffentlichen Haushalt. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Band, 2. Auflage, Tübingen 1956, S. 143 ff.
Hellwig, F.	Auf dem Wege zur europäischen Wirtschaftspolitik. Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft, Berlin 1961.
Henzler, R.	Betriebswirtschaftslehre des Außenhandels. Teil I, Wiesbaden 1962.
Ders.	Die Konkurrenzsituation der Unternehmung bei Marktintegration. In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, hrsg. v. Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 35, Berlin 1965, S. 469 ff.

Hesse, H. — Die Bedeutung der reinen Theorie des internationalen Handels für die Erklärung des Außenhandels in der Nachkriegszeit. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 122. Band, Heft 2 (1966), S. 221 ff.

Hochbaum, M. — Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG. Baden-Baden - Bonn 1962.

Hoffmann, W.G. — Allgemeine Wirtschaftspolitik. In: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band II: Volkswirtschaft, Köln und Opladen 1959, S. 1053 ff.

Huppert, W. — Systematik der Integration. Zur Theorie der wirtschaftlichen Integration und zur Problematik der EWG. In: Schmollers Jahrbuch, 85. Jahrgang, 4. Heft, Berlin 1965, S. 449 ff.

Institut 'Finanzen und Steuern' (Hrsg.) — Subventionen - Begriffs- und Entscheidungsmaßstäbe. Brief Nr. 101, Bonn 1968.

Ipsen, H.P. — Öffentliche Subventionierung Privater, Berlin - Köln 1956.

Joachimsen, R. — Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik, Tübingen 1961.

Jürgensen, H. — Die Wirtschaftsgemeinschaft im Freihandelsraum. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 4-10, 1959, Heft 1, S. 38 ff.

Kirschen, E.S. u.a. — Instrumente der praktischen Wirtschaftspolitik und ihre Träger. In: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von Gäfgen, G., Köln-Berlin 1966, S. 274 ff.

Ders. — Ziele der praktischen Wirtschaftspolitik. In: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von Gäfgen, G., Köln - Berlin 1966, S. 237 ff.

Koulis, J. — Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung. Frankfurt/Main 1948.

Krapp, H. — Erzeugungssubventionen als Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik. Diss. Hochschule für Welthandel, Wien 1964.

Krüger, R. — Das wirtschaftspolitische Instrumentarium, Einteilungsmerkmale und Systematisierung, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 110, Berlin 1967.

Kruse, A. — Außenwirtschaft. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Berlin 1958.

Ders. — Entwicklungstendenzen im Welthandel. In: Sozialökonomie in politischer Verantwortung, Festschrift für Joachim Tiburtius, Berlin 1964, S. 90 ff.

Külp, B. — Der Einfluß des Außenhandels auf die Einkommensverteilung. In: Weltwirtschaftliches Archiv 1966, Band 97, Heft 1, S. 118 ff.

Küng, E. — Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik. Bern 1941.

Ders. — Rückwirkungen der EWG auf die übrigen westeuropäischen Länder. In: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, hrsg. von Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 35, Berlin 1965, S. 267 ff.

Lademann, J. — Das Realaustauschverhältnis als Index des Außenhandelsgewinns. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 77, 1956, S. 235 ff.

Lauschmann, E. — Möglichkeiten und Notwendigkeit autonomer Raumordnungspolitik im Rahmen der EWG. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 14 (1963), Heft 3, S. 426 ff.

Leil, H.J. — Die soziale Harmonisierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen - Dargestellt an der Vereinheitlichung der Altersrenten und Familienbeihilfen in Frankreich und Deutschland. Berlin 1966.

Leugger, J.	Beitrag zum Problem der Subventionen und Ausgabenlehre. Festgabe für Hans Schorer, Zürich 1947.
Liefmann - Keil, E.	Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin - Göttingen - Heidelberg 1961.
Littmann, K.	Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik. In: Finanzarchiv N.F. 19, 1959, S. 367 ff.
Ders.	Über einige Probleme einer Wirkungslehre öffentlicher Ausgaben. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 47, Berlin 1967, S. 277 ff.
Marbach, F.	Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1951.
Masoin, M.	Die öffentlichen Ausgaben. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Band, 2. Auflage, Tübingen 1956, S. 1 ff.
Meade, J.E.	Probleme nationaler und internationaler Wirtschaftsordnung. Tübingen-Zürich 1955.
Meinhold, W.	Subventionen. In: HDSW, Bd. X, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959, S. 236 ff.
Ders.	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. In: Staatslexikon, 6. Auflage, III. Band, Freiburg 1959, Sp. 137 ff.
Ders.	Wandlungen des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft in ihrer Bedeutung für das wirtschaftspolitische System. In: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, Berlin 1964, S. 3 ff.
Meyer, F.W.	Handelspolitik. Außenwirtschaftslehre. In: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band II: Volkswirtschaft, Köln und Opladen 1959, S. 1127 ff.

Meyer, F.W.	Außenwirtschaftspolitik. In: Staatslexikon, 6. Auflage, 1. Band, Freiburg 1957, Sp. 708 ff.
Meyer, K.	Zur Theorie der wirtschaftlichen Integration. In: Kyklos, 1966, Vol. XIX, Fasc. 4, S. 691 ff.
Möller, H.	Aktuelle Probleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Sonderschrift des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 24, Berlin 1960.
Ders.	Außenwirtschaftspolitik. Wiesbaden 1961.
Molitor, B.	Sektorale Einkommensverteilung und Wirtschaftspolitik. Die Problematik der Branchenschutzpolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, hrsg. von H.-D. Ortlieb und B. Molitor, 12. Jahr, Tübingen 1967, S. 97 ff.
Müller-Armack, A.	Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes. In: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 3, 1964, S. 7 ff.
Ders.	Europa, unsere Aufgabe. In: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, hrsg. von Herbert Schmidt, Berlin 1964, S. 15 ff.
Musgrave, R.A.	The Theory of Public Finance. New York - Toronto - London 1959.
Neuhaus, P.H.	Europa: Integration. In: Staatslexikon, 6. Auflage, III. Band, Freiburg 1959, Sp. 92 ff.
Neumark, F.	Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Tübingen 1961.
Nöll von der Nahmer, R.	Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 1: Allgemeine Finanzwissenschaft. Köln - Opladen 1964.
Ohlin, B.	Die Beziehungen zwischen internationalem Handel und internationalen Bewegungen von Arbeit und Kapital. In: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Hrsg. Rose, K., Köln - Berlin 1965, S. 40 ff.

Poser, K. — Die Wirkungen internationaler Präferenzsysteme auf Preise und Handelsströme. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 77, Berlin 1964.

Predöhl, A. - Jürgensen, H. — Europäische Integration. In: HDSW, Bd. III, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1961, S. 371 ff.

Pütz, Th. — Außenhandelspolitik (II), Systeme und Methoden. In: HDSW, Band 1, Tübingen 1956, S. 491 ff.

Ders. — Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik. In: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik. Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, Berlin 1964, S. 51 ff.

Räber, J. — Subventionen als volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Erscheinung. Winterthur 1965.

Rose, K. — Theorie der Außenwirtschaft. Berlin - Frankfurt/Main 1964.

Ders. — Produktivität. In: HDSW, Band VIII, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1964, S. 613 ff.

Ders. — Entwicklung und Stand der Außenwirtschaftstheorie. In: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Hrsg. Rose, K., Köln - Berlin 1965, S. 1 ff.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung — Jahresgutachten 1965/66: Stabilisierung ohne Stagnation, 2. Auflage, Stuttgart - Mainz 1965.

Samuelson, P.A. — Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung. 2. Auflage, Köln 1958.

Sannwald, R. - Stohler, J. — Wirtschaftliche Integration. Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses. Tübingen 1958.

Scitovsky, T. — Economic Theory and Western European Integration. London 1958.

Scherrer, P. — Die 'Terms of Trade' und die Beschäftigung. Zur Frage der Wirkung von Nachfrage- und Kostenschwankungen, Wechselkursänderungen, Zöllen und Subventionen über den internationalen Preismechanismus auf die Beschäftigungslage im eigenen und fremden Wirtschaftsgebiet, Zürich 1956.

Schilcher, R. — Sozialpolitik als Wirtschaftspolitik. In: Sozialökonomie in politischer Verantwortung, Festschrift für J. Tiburtius, Berlin 1964, S. 195 ff.

Schiller, K. — Wirtschaftspolitik. In: HDSW, Band XII, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965, S. 210 ff.

Schmidt, D. — Zur Politik und Theorie der Exportförderung. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 77, 1956, S. 56 ff.

Schmidt, K. — Zur ordnungspolitischen Problematik wachsender Staatsausgaben. In: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 47, Berlin 1967, S. 126 ff.

Schmölders, G. — Die Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf Struktur und Konjunktur der Volkswirtschaft. In: Les Effets Economiques de Dépenses Publiques (hrsg. von: Institut International de Finance Publiques), Paris 1956, S. 38 ff.

Ders. — Finanzpolitik. 2. Auflage, Berlin - Heidelberg - New York 1965.

Schöllhorn, J.B. — Wirtschaftspolitik - Soll und Ist. Bundesministerium für Wirtschaft, Texte Nr. 11, Bonn, den 18. März 1968.

Schorn, R. — Subventionswirkungen. Ein Beitrag zur Systematisierung und wirtschaftspolitischen Beurteilung von Hilfen aus dem Staatshaushalt. Diss. Mainz 1966.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) — Statistisches Jahrbuch 1961, Stuttgart - Mainz 1961.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Statistisches Jahrbuch 1967, Stuttgart - Mainz 1967.

Stolper, W.F. Standorttheorie und Theorie des internationalen Handels. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 112. Bd., 1956, S. 193 ff.

Stopper, E. Integration, Außenhandel und Produktion. In: Außenwirtschaft, 13. Jahrgang, 1958, S. 316 ff.

Tautscher, A. Die öffentliche Wirtschaft. Berlin 1953.

Terhalle, F. Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden. Berlin 1948.

Ders. Ausgaben, öffentliche. In: HDSW, Band I, Tübingen 1956, S. 439 ff.

Tuchtfeldt, E. Engpässe und Überkapazitäten als Problem der Strukturpolitik. In: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, Berlin 1964, S. 101 ff.

Ders. Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik. In: Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Hrsg. von Gäfgen, G., Köln - Berlin 1966, S. 260 ff.

Ulmer, P. Ausfuhrrückvergütung und EWG-Vertrag. In: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters, 12. Jahrgang, Heft 1, Januar 1966, S. 16 ff.

Vetter, E.G. Investitionslenkung. Heidelberg 1956.

Viner, J. The Customs Unions Issue. New York - London 1950.

Ders. Studies in the Theory of International Trade. New York, o.J.

Wägenbaur, R. Unterstützungstarife, Regionalpolitik und Wettbewerb im Gemeinsamen Markt. In: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 128. Band, 1966, S. 180 ff.

Weber, W. — Möglichkeiten und Grenzen einer harmonisierten Wirtschaftspolitik in Europa. In: EWG und EFTA in wissenschaftlicher Diskussion, Berlin 1961, S. 116 ff.

Welter, E. — Der Staat als Kunde. Heidelberg 1960.

Wessels, T. — Subventionen. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. Bd. III, 3. Auflage, Stuttgart 1960, Sp. 5321 ff.

Willgerodt, H. — Wirtschaftsunionen. In: Staatslexikon, 6. Auflage, 8. Band, Freiburg 1963, Sp. 847 ff.

Wohlfahrt, E. - Everling, U. Glaesner, H.J. - Sprung, R. — Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag. Berlin - Frankfurt/Main 1960.

Zachau-Mengers, G. — Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik. Diss. Jena 1930.

ohne Verfasser — Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, Abhandlungen aus dem gesamten bürgerlichen Recht, Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 29. Heft, Stuttgart 1965.

BEEINFLUSSUNG DER HANDELSSTRÖME IN DER EWG DURCH ÖFFENTLICHE AUSGABEN DER MITGLIEDSTAATEN

Einleitung: Wirtschaftliche Probleme einer europäischen Integration innerhalb der EWG

Die jüngste Vergangenheit ist gekennzeichnet durch mehr oder weniger erfolgreiche Versuche, zwischenstaatliche Probleme durch internationale Zusammenarbeit zu lösen. Dabei standen vor allem politische Fragen im Vordergrund. Vielfach war jedoch auf politischem Gebiet eine Lösung nicht möglich, so daß man versuchte, traditionelle Konflikte zwischen Völkern auf dem Wege der Wirtschaftsintegration auszugleichen[1]. Die Bemühungen um eine europäische Zusammenarbeit sind hierfür bezeichnend. Nach den gescheiterten Versuchen eine 'Verteidigungsgemeinschaft' und eine 'Politische Gemeinschaft' zu bilden, wurde schließlich die wirtschaftliche Integration in Angriff genommen[2].

Es ist jedoch offensichtlich, daß die Gründung der EWG nicht ausschließlich, vielleicht nicht einmal hauptsächlich aus politischen Motiven erfolgte. Denn bezieht man die Gründung der EGKS in die Betrachtung mit ein, so ist es wahrscheinlich, daß in der EWG, dem zweiten Zusammenschluß auf wirtschaftlichem Gebiet, zunächst der wirtschaftliche Aspekt ausschlaggebend ist, während politische Gesichtspunkte erst auf lange Sicht an Bedeutung gewinnen werden.

Wenn man also die wirtschaftliche Zielsetzung der EWG als kurzfristig dominierend ansieht, so bleibt zu erörtern, welche Vorteile man sich von einem solchen Zusammenschluß verspricht und welche Maßnahmen dazu notwendig sind, um die erforderlichen Vorbedingungen zu schaffen.

---

1) Vgl. Giersch, H.: Allgemeine Volkswirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen. Wiesbaden 1960, S.61.
2) Vgl. Möller, H.: Aktuelle Probleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Sonderschrift des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr.24, Berlin 1960, S.6.

A. Beseitigung traditioneller Handelshemmnisse

Bei oberflächlicher Betrachtung könnte man versucht sein, die Bemühungen um die wirtschaftliche Einigung Europas darauf beschränken zu wollen, lediglich die gleichen Verhältnisse und Voraussetzungen zu schaffen, die Europa vor dem I. Weltkrieg zu großer wirtschaftlicher Blüte verhalfen, in der Hoffnung, daß sich auch in unserer Zeit die gleichen positiven Ergebnisse einstellen. Das würde bedeuten, daß man sich allein mit der Beseitigung von Zöllen und Kontingenten zu befassen hätte und schon durch Lösung dieser Aufgabe dem Prinzip des Freihandels Geltung und Wirkung verschaffen könnte. Den Problemen einer europäischen Integration wären dann enge und klar umrissene Grenzen gesteckt; ihre Lösung wäre relativ einfach. Doch allein die Verwirklichung eines liberalisierten Welthandels, wie er vor 1913 bestand, könnte die Desintegration der Märkte nicht beseitigen[1]. Denn die Situation in der Welt und besonders für Europa hat sich seit dem I. Weltkrieg grundlegend gewandelt: Von einer Vorherrschaft Europas in der Welt auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet kann nicht mehr die Rede sein - die Produktionsbedingungen haben sich geändert, und die Rolle des Staates in der Wirtschaft hat eine entscheidende Wandlung erfahren, um nur einige Aspekte herauszugreifen.

Das bedeutet aber nicht, daß man Zöllen und Kontingenten keine Beachtung mehr zu schenken brauchte. Die Beseitigung von Zollschranken und die Aufhebung von Außenhandelskontingenten stellen auch heute noch die fundamentalen Grundbedingungen dafür dar, daß sich auf internationaler Basis der freie Wettbewerb überhaupt entwickeln kann. Sie sind zwar nicht mehr die einzigen Probleme, die es zu lösen gilt, aber sie stellen die Vorbedingung für alle kommenden Schritte dar. Darum mußte auch das erste Ziel für die EWG in der Schaffung einer Zollunion

1) Vgl. Hellwig, F.: Auf dem Wege zur europäischen Wirtschaftspolitik. Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft, Berlin 1961, S.16.

bestehen, um auf diesem Wege die Entwicklung zu einer einheitlichen Wirtschaft der sechs Mitgliedstaaten in Gang zu setzen[1]. Somit bestand für die EWG zunächst die dringlichste Aufgabe darin, die 'traditionellen Handelshemmnisse' zu beseitigen. Sie fielen quantitativ so stark ins Gewicht, daß daneben die Wirkungen anderer störender Faktoren zunächst vernachlässigt werden konnten[2].

Daß Zoll- und Kontingentfragen am Anfang der Bemühungen um eine wirtschaftliche Integration innerhalb der EWG standen, geschah aber auch aus praktischen Erwägungen. Die Höhe der Zölle, der Umfang der Kontingente waren exakt gegeben, so daß klare Zahlen vorlagen und schon deshalb die Verhandlungen auf gesicherter Grundlage stattfanden und eine Lösung erleichtert wurde. Gleichzeitig war gewährleistet, daß durch Abbau bzw. Fortfall der bisher erhobenen Zölle mit ihrem hohen Niveau so offensichtliche Vorteile für alle Beteiligten eintraten, daß Verhandlungen über weitere Fragen der Weg geebnet wurde.

---

1) Vgl. EWG-Kommission: Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe. Brüssel 1962, S.5.
2) Vgl. Wohlfahrt, E. - Everling, U. - Glaesner, H.J. - Sprung, R.: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag. Berlin-Frankfurt/Main 1960, S.275.

B. Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik

Der freie Wettbewerb innerhalb der EWG ist nicht bereits durch die Beseitigung dieser äußeren Handelsschranken gewährleistet. Denn die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sowie das Verhalten marktbeherrschender Unternehmen können verhindern, daß die Arbeitsteilung nach dem Prinzip der günstigeren Standorte und Kosten erfolgt[1]. Es müssen also alle die Beschränkungen und Verzerrungen des Wettbewerbs untersucht werden, die entweder durch die einzelnen Wettbewerber selbst geschaffen werden, wie etwa Kartelle, oder die aus unterschiedlicher Zielsetzung und Stellung und verschiedenartigem Verhalten des Staates in den einzelnen Mitgliedsländern resultieren. Sowohl die Eingriffe Privater als auch des Staates in den Wettbewerb bedürfen der Korrektur und vor allem der Angleichung: Das kann aber nichts anderes bedeuten, als daß man auf dem Wege über die Zollunion eine Wirtschaftsunion anstrebt, also ein einheitliches Wirtschaftsgebiet mit einheitlicher Wirtschaftspolitik. Die Verwirklichung dieses Gedankens innerhalb der EWG bedeutet, daß die Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten in ihren wesentlichen Bereichen aufeinander abgestimmt und schließlich vereinheitlich werden muß[2)3)].

Da auch die Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch Private unter anderem nur so weit gehen kann, wie es die Rechtsordnung zuläßt, kommt es bei den nun zu erörternden Problemen hauptsächlich auf das Verhalten jedes einzelnen Mitgliedstaates an. Die wirtschaftspolitischen Vorstellungen und Verhaltensweisen werden bedeutsam. Sie müssen aneinander angeglichen

---

1) Vgl. Meinhold, H.: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in: Staatslexikon, 6.Auflage, III.Band, Freiburg 1959, S.139.
2) Vgl. EWG Kommission: Erklärung von Herrn Prof. Dr. Walter Hallstein, Präsident der Kommission, vor dem europäischen Parlament in Straßburg, 20.März 1958, S.13.
3) Die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik betrifft die Wettbewerbspolitik ebenso wie die Konjunktur- oder die Wachstumspolitik. Im Rahmen dieser Untersuchung soll jedoch im folgenden hauptsächlich Wettbewerbsfragen der europäischen Integration Beachtung geschenkt werden.

werden. Hier setzen die eigentlichen Schwierigkeiten ein. Denn die Art und Intensität der Interventionen sind nicht mehr, wie z.B. bei den Zöllen, quantifizierbar. Es handelt sich hauptsächlich um qualitative Fragen. Außerdem lassen sich die unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Staaten nicht wie Zölle einfach auf einem bestimmten Niveau nivellieren. Die Gegebenheiten haben sich langsam den individuellen Verhältnissen in den Einzelstaaten entsprechend herausgebildet. Große Störungen im Wirtschaftsablauf können nur durch eine schrittweise Angleichung vermieden werden. Ein langsames Vorgehen wird außerdem erzwungen, da sich die Mitgliedstaaten gegen Eingriffe in diese Bereiche sehr stark zur Wehr setzen werden; ihre Eigenständigkeit würde dadurch merklich eingeschränkt. So kann es dazu kommen, daß auf dem Wege zu einem Gemeinsamen Markt gewisse Maßnahmen, z.B. der Zollabbau, relativ rasch verwirklicht werden können, während bei anderen, z.B. dem Steuerausgleich, mit mehr oder weniger großen zeitlichen Verzögerungen zu rechnen ist[1]. Es ist z.B. denkbar, daß der Zollabbau durch entsprechende Steuermaßnahmen zunichte gemacht wird. Es muß also unterstrichen werden, daß man sich um eine Angleichung in der Wirtschaftspolitik behutsam bemühen, gleichzeitig aber annähernd im Gleichschritt andere Hemmnisse beseitigen muß.

I. Rechtsangleichung[2]

Es bleibt nun zu untersuchen, auf welche Weise sich staatliche Wirtschaftspolitik äußert und mit welchen Mitteln der Staat seine Ziele durchzusetzen versucht. Denn nur so kann man konkrete Ansatzpunkte für eine Koordination gewinnen. Der wirtschaftspolitische Wille ist zu erkennen einmal an der Art der Rechtsetzung und zum anderen daran, auf welche Weise der

---

1) Vgl. Hellwig, F., a.a.O., S.21.
2) Zur Frage der Rechtsangleichung siehe: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts. Abhandlungen aus dem gesamten bürgerlichen Recht, Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 29.Heft, Stuttgart 1965, sowie die dort angeführte Literatur.

Staat Kaufkraft entzieht und zuteilt. Die Probleme, die bei der Schaffung einer Wirtschaftsunion auftauchen, sind also nicht ausschließlich wirtschaftlicher Art, sondern greifen auch auf juristisches Gebiet über. Die politische und wirtschaftliche Integration bedarf weitgehend rechtlicher Formen, z.B. bei Staatsverträgen, nationalen Ausführungsnormen oder sogar bei eigenen Rechtssetzungsakten der im Zuge der Integration geschaffenen Institutionen[1]. Damit zeigt sich, daß Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten auf einem Gebiet notwendig auch Zusammenarbeit in anderen Bereichen verlangt. Es handelt sich bei diesen Problemen juristischer Natur darum, die meist grundverschiedenen Rechtsauffassungen auf einen einheitlichen Nenner zu bringen, so z.B. im Kartell- und Konzernrecht oder im Handels- und Gesellschaftsrecht, wo manchmal schon die Begriffsdefinition sehr voneinander abweichen. Außerdem muß man sich über die rechtliche Stellung der Arbeitnehmer im Raum der Gemeinschaft einigen, denn ohne vereinheitlichte Sozialbedingungen ist die freie Wanderung von Arbeitskräften erschwert, und man kann infolgedessen kaum schon von der Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes sprechen.

II. Harmonisierung der öffentlichen Finanzen

In allen Fragen, die rechtlicher Natur sind, kann der Staat zwar durch Abstecken gewisser Grenzen den Rahmen bestimmen, in dem sich das wirtschaftliche Geschehen abspielt, ohne jeweils den Ablauf des Wirtschaftsprozesses im Detail beeinflussen zu können. Ganz anders ist das auf den Gebieten der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Durch die öffentliche Finanzwirtschaft bietet sich dem Staat die Möglichkeit, den Wirtschaftsablauf durchgreifend, seinen Zielen entsprechend zu beeinflussen und zu gestalten.

---

1) Vgl. Neuhaus, P.H.: Europa/Integration, in: Staatslexikon, 6.Auflage, III.Band, Freiburg 1959, S.111.

1. Steuern[1]

Die einzelnen EWG-Staaten beanspruchen Jahr für Jahr einen beträchtlichen Anteil am Sozialprodukt für ihre Aufgaben[2]. Enorme Summen werden aus dem Wirtschaftsverkehr durch Besteuerung herausgezogen. Nun ist aber nicht hauptsächlich die Höhe der Steuerlast ein Hindernis auf dem Wege zu einem Gemeinsamen Markt. Die Art und Weise der Besteuerung, die unterschiedliche Art des Steueraufkommens birgt die eigentlichen Probleme. So ist es z.B. die Belastung der Güter mit indirekten Steuern in Frankreich relativ größer als in der Bundesrepublik. Dadurch ergeben sich folgende Konsequenzen: Da allgemein für indirekte Steuern das Bestimmungslandprinzip gilt, werden französische Güter beim Grenzübertritt nach Deutschland in Frankreich hoch entlastet und in Deutschland nur noch relativ wenig belastet, so daß sich hier Wettbewerbsvorteile ergeben, die allein auf die unterschiedliche Steuerstruktur zurückzuführen sind. Solche Verzerrungen in den Wettbewerbsbedingungen führen zu einer sich erst nach und nach durchsetzenden Umleitung in den Handelsströmen, die bei einer oberflächlichen Analyse kaum erkennbar sein mag. Eine spätere Korrektur bereits erfolgter Änderungen wird schwierig sein[3].

Als Beispiel für die Schwierigkeiten einer Angleichung der indirekten Besteuerung kann die Diskussion um die Ausgestaltung der Umsatzsteuer angeführt werden. Schon bei dieser einen - wenn auch wichtigen - Steuer konnte man sich nur

---

1) Zur Frage der Steuerharmonisierung siehe: Albers, W.: Steuer- und Finanzprobleme in einem Gemeinsamen Markt, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, Tübingen 1965, S.349 ff.

2) In der Bundesrepublik betrug der Anteil der öffentlichen Haushalte am Bruttosozialprodukt 1963: 37,4 % und 1964: 37,1 %. Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Februar 1965, S.8.

3) Vgl. Bombach, G.: Das Problem der optimalen internationalen Arbeitsteilung bei unterschiedlicher Struktur der Steuersysteme. Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie zur Wirtschafts- und Industriepolitik, Düsseldorf 1962, Heft 4, S.27.

schwer über eine einheitliche Lösung in Form der Mehrwertsteuer einigen.

2. Öffentliche Ausgaben

Die Steuerprobleme spiegeln nur die Beschaffungsseite der öffentlichen Finanzwirtschaft wider. Ebenso bedeutsam sind die öffentlichen Ausgaben, wenn sie auch weit weniger beachtet werden.

Die in der Hand des Staates konzentrierte Kaufkraft zeigt deutlich, daß gerade die Ausgaben des Staates große Möglichkeiten zu unmittelbarer wirtschaftspolitischer Einflußnahme bieten. Auch hier sind integrationsbedingte Anpassungsprobleme durch die unterschiedliche Struktur der öffentlichen Ausgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten entstanden, die gewollt oder ungewollt zu Wettbewerbsverfälschungen führen. Der Anteil der Transferzahlungen an den Gesamtausgaben, sowohl der, der offen ausgewiesen, wie auch der, der tatsächlich gewährt wird, ist in den EWG-Staaten sehr unterschiedlich. Hieraus kann sich die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen ergeben[1]. Verzerrungen dieser Art werden um so wesentlicher, je mehr die Integration fortschreitet, da dann die äußeren Handelshemmnisse abgebaut und die Steuerprobleme weitgehend gelöst sein werden. Die Möglichkeiten der Teilstaaten, eine eigene Wirtschaftspolitik zu betreiben - oder auch nur den Interessentenwünschen nachgeben zu können - werden auf einen immer kleiner werdenden Bereich des wirtschaftspolitischen Instrumentariums beschränkt.

Gerade heute stellt die Kaufkraftlenkung durch die öffentliche Hand ein bedeutendes Mittel der Wirtschaftsbeeinflussung und der Sozialpolitik dar. Supranationale Eingriffe in staatliche Finanzpraktiken rühren also an berechtigt oder unbe-

1) Unmittelbare Auswirkungen auf den Wettbewerb gehen vor allem von Subventionen aus. Sozialausgaben werden sich normalerweise nur mittelbar auswirken.

rechtigt zäh verteidigte Interessen[1], so daß die Harmonisierung der öffentlichen Ausgaben auf große Schwierigkeiten stoßen wird. Gerade in diesem Bereich werden die Verhältnisse immer undurchschaubarer, die Möglichkeiten zur Verschleierung immer größer. So kan z.B. die im Etat ausgewiesene Ausgabe zur Deckung eines Defizits bei den staatlichen Elektrizitätswerken in Wirklichkeit eine gezielte Hilfe für die eigene Industrie sein, wenn die Elektrizitätswerke ihre Leistungen bewußt zu Unter-Kosten-Preisen verkauft haben. Der Wettbewerb kann mittels öffentlicher Ausgaben leicht zugunsten der nationalen Produktion verfälscht werden. Das bedeutet aber für die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, daß man sich speziell mit den Problemen der öffentlichen Ausgaben befassen und ihre Auswirkungen auf den Handel in der EWG untersuchen muß.

Im ersten Teil der Untersuchung sollen an Hand eines Modells die theoretisch möglichen Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf den internationalen Handel aufgezeigt werden. Danach wird das Modell durch schrittweise Aufhebung der einschränkenden Prämissen weitgehend der Wirklichkeit angenähert.

Im zweiten Teil der Untersuchung folgt eine wirtschaftspolitische Betrachtung der öffentlichen Ausgaben. Dabei soll ihre Wirkungsweise als wirtschaftspolitisches Mittel durch einen Vergleich mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten, aber auch an Hand von Beispielen aus der Praxis beschrieben und beurteilt werden. Abschließend wird versucht, einen Überblick über diesen Problemkreis zu vermitteln, bei dem gleichermaßen wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Aspekte zu berücksichtigen sind.

---

1) Vgl. Weber, W.: Möglichkeiten und Grenzen einer harmonisierten Wirtschaftspolitik in Europa, in: EWG und EFTA in wissenschaftlicher Diskussion, Berlin 1961, S.116/117.

Erster Teil: Freihandel[1] und öffentliche Ausgaben in theoretischer Sicht

I. Kapitel: FREIHANDEL UND INTERNATIONALE ARBEITSTEILUNG

A. Generelle Übersicht

I. Beziehung zwischen Freihandel und internationaler Arbeitsteilung

Durch Teilnahme am internationalen Handel verspricht sich jede Volkswirtschaft eine Vergrößerung der ihr zur Verfügung stehenden Menge an Investitions- und Konsumgütern. Durch die Aufnahme von Handelsbeziehungen können zeitlich, örtlich und sachlich bestehende Unterschiede im Angebot und in der Nachfrage nach Gütern ausgeglichen werden. Gleichzeitig mit den veränderten Beschaffungs- wie Absatzbedingungen wird sich die Produktion in den einzelnen Volkswirtschaften umstellen. Sie muß sich an die durch Handel veränderte Situation anpassen. Damit werden Konsequenzen und Vorteile der Arbeitsteilung auch auf internationaler Ebene bedeutsam. Handel und Arbeitsteilung bedingen einander gegenseitig, denn Handel hat notwendig Auswirkungen auf die Arbeitsteilung, und diese ist ohne Handel nicht denkbar. Für das Ausmaß der Arbeitsteilung kommen viele Möglichkeiten in Betracht. Aus theoretischer Sicht wird man für die Welt als Ganzes den Stand der internationalen Arbeitsteilung als angemessen betrachten, der sich unter Freihandelsbedingungen einstellt. In dieser Situation sind auch die Gewinne aller Volkswirtschaften insgesamt am höchsten. Die Arbeitsteilung richtet sich dabei nach den kompara-

---

1) Der vorliegenden Untersuchung wird der klassische Freihandelsbegriff zugrunde gelegt. Es wird also vor allem angenommen, daß wirksamer Wettbewerb herrscht und daß der Staat keinerlei Einfluß auf den Handel ausübt.

tiven Kostenvorteilen[1]. Aber auch hierbei muß man die Doppelwirkung der Handelsaufnahme berücksichtigen und dementsprechend das Ergebnis des Außenhandels in einen Spezialisierungs- und einen Handelsgewinn aufspalten[2].

II. Auswirkungen des Außenhandels

Die Steigerung der Güterproduktion und der Bedürfnisbefriedigung in der Welt bedeutet für die am Außenhandel beteiligten Volkswirtschaften eine Erhöhung des Sozialprodukts und ein Ansteigen des Lebensstandards. Letzteres wird nicht nur durch die bessere Verteilung mit Hilfe des Handels erreicht. Es erscheint auch zulässig zu sein, bei einer Erhöhung des Sozialprodukts ganz allgemein von einem Ansteigen des Lebensstandards zu sprechen, ohne im einzelnen auf Verteilungswirkungen einzugehen[3]. Die günstigen Auswirkungen auf Sozialprodukt und Lebensstandard können besonders unter Freihandelsbedingungen anhaltend und gleichmäßig sein, während z.B. bei Schutzzöllen die Situation für die einzelne Volkswirtschaft sich zwar kurzfristig verbessern kann, aber auf längere Sicht mit Retorsionen zu rechnen ist, und zudem die Vorteile der Handelsaufnahme für die Welt als Ganzes durch geringere Spezialisierungs- und Handelsgewinne nicht in vollem Umfang zur Geltung kommen können.

---

1) Während in der Theorie angenommen wird, daß sich die Lenkung des Außenhandels aufgrund komparativer Kostenvor- und -nachteile vollzieht, entscheiden in der Wirklichkeit hauptsächlich absolute Kostenunterschiede über Ausmaß, Richtung und Gewinn im Außenhandel. Doch der Widerspruch beider Aussagen ist nur scheinbar, wenn man berücksichtigt, daß das Rentabilitätsdenken der Unternehmer dazu führt, daß diejenigen Produktionen an Bedeutung gewinnen werden, bei denen die absoluten Kostenvorteile und damit die Möglichkeiten, Gewinne zu erzielen, am größten sind.

2) Vgl. Kose, K.: Theorie der Außenwirtschaft. Berlin - Frankfurt/Main 1964, S.259 f.

3) Vgl. Sannwald, R., Stohler, J.: Wirtschaftliche Integration. Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses. Tübingen 1958, S.17.

III. Freihandelsbedingungen

So günstig der Freihandel für die internationale Wirtschaft ist, so eng sind die Bedingungen, die bei dem theoretischen Freihandelsmodell gelten. Folgende Annahmen liegen unter anderem diesem Modell zugrunde: Es herrscht Vollbeschäftigung; die Preise müssen in jeder Richtung beweglich sein; es muß vollkommener Wettbewerb herrschen; soziale und private Grenzkosten müssen übereinstimmen[1]. Als grundlegendes Merkmal kommt noch hinzu, daß zwischen den durch Außenhandel verflochtenen Volkswirtschaften keine Faktorwanderungen stattfinden. Die im folgenden dargestellten Auswirkungen des Freihandels gelten nur unter den oben erwähnten, stark einschränkenden Voraussetzungen.

---

1) Dies sind die wesentlichen Bedingungen, die der reinen Theorie des internationalen Handels zugrunde liegen und auch heute noch überwiegend bei Modelluntersuchungen herangezogen werden. Siehe dazu: Rose, K.: Entwicklung und Stand der Außenwirtschaftstheorie, in: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Hrsg. Rose, K., Köln-Berlin 1965, S.13.

B. Spezielle Gesichtspunkte

I. Kostenwirkungen

1. Faktoreinsatz

Die entscheidende Wirkung des Freihandels ist nicht die bessere Verteilung der Güter, sondern eine effektvollere Produktion, da die Ergiebigkeit des Produktionsapparates in den einzelnen Volkswirtschaften infolge der verbesserten Arbeitsteilung nachhaltig gesteigert werden kann. Die Produktionsfaktoren werden in die Verwendungen gelenkt, in denen sie den vergleichsweise höchsten Grenzertrag in dem nun größer gewordenen Wirtschaftsraum erzielen können. Die Umgruppierung der Faktoren erfolgt nur - entsprechend den Modellprämissen - innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften, aber ausschließlich aufgrund der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen. Durch den Freihandel wird die einzelne Volkswirtschaft so umstrukturiert, daß man sich nun auf die Produktion der Güter konzentriert, für die die betreffende Volkswirtschaft besonders geeignet ist, d.h. unter Berücksichtigung der speziellen geographischen, klimatischen, technischen etc. Verhältnisse. Außerdem wird eine Spezialisierung bei den Gütern erfolgen, zu deren Produktion hauptsächlich die Produktionsfaktoren benötigt werden, die in der betreffenden Volkswirtschaft relativ reichlich vorhanden sind. Denn einer der Hauptgründe für unterschiedliche Produktionskosten und damit der Anstoß zur Handelsaufnahme ist die voneinander abweichende Ausstattung der einzelnen Volkswirtschaften mit Produktionsfaktoren[1].

2. Standortwahl

Durch die Kostenunterschiede werden sich also die Standorte ändern, da die Unternehmer die nun vorteilhaft gewordenen Produktionsmöglichkeiten nutzen werden. Die Produktions-

---

1) Vgl. Viner, J.: Studies in the Theory of International Trade. New York, o.J., S.502.

standorte werden sich von einem Land in das andere verlagern, andere werden sich innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften auch deshalb umgruppieren, weil sie sich den veränderten Bedingungen bei der Beschaffung und beim Absatz anpassen müssen. Da internationale Faktorwanderungen ausgeschlossen worden sind, wird sich die Produktionsstruktur innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften in der Weise ändern, daß die nun am kostengünstigsten produzierenden Bereiche auf Kosten der anderen Wirtschaftszweige an Bedeutung gewinnen werden.

3. Investition

Die Verlagerung der Standorte und die Anpassung an die unterschiedlichen Produktionskosten beseitigen die aus supranationaler Sicht bestehenden Verzerrungen im Wirtschaftsgefüge. Gleichzeitig wird aber auch verhindert, daß neue Verzerrungen in der Produktionsstruktur auftauchen, die nur über laufende Investitionen eintreten können[1]. Denn selbst Ersatzinvestitionen werden an Orten geringer Produktivität nicht mehr rentabel sein. Die Produktion wird entweder sofort eingestellt oder läuft aus. Die Investitionsmöglichkeiten, die noch vor der Handelsaufnahme lohnend erschienen, können sich nun als unrentabel erweisen, da sich jede Volkswirtschaft nicht mehr isoliert entwickelt und jede wirtschaftliche Handlung im internationalen Maßstab gemessen wird.

4. Massenproduktion

In dem neuen Wirtschaftsraum werden sich nicht nur die Absatz- und Beschaffungsgebiete ändern, vor allem werden die Märkte auch größer. Die Vorteile der Massenproduktion können sich besser auswirken, d.h. es ergibt sich die Möglichkeit, durch steigende Absatzmengen auf dem größeren Markt zu sinkenden Stückkosten zu produzieren. Gleichzeitig wird aber

1) Vgl. Ohlin, B.: Die Beziehung zwischen internationalem Handel und internationalen Bewegungen von Arbeit und Kapital, in: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Hrsg. Rose, K., Köln-Berlin 1965, S.40.

auch durch Verwirklichung des Freihandels ermöglicht, daß durch sinkende Kosten der Wettbewerb intensiviert wird, so daß trotz möglicher Konzentrationstendenzen die internationale Konkurrenz das Aufkommen monopolistischer Wettbewerbsformen erschwert[1].

5. Technische Entwicklung

Noch ein weiterer Punkt muß erwähnt werden, der als Folge des Freihandels mittelbare Wirkungen auf die Kosten ausübt. Bei Freihandel werden durch das größere und vor allem teilweise neue Güterangebot in den einzelnen Volkswirtschaften auch neue Produktionsverfahren eine weite Verbreitung finden, so daß bei längerfristiger Betrachtung überall, wo der Freihandel wirksam wird, nach dem neuesten Stand der Technik produziert werden muß.

II. Regionaler Freihandel

Bei Freihandel kann die Güterversorgung in der Welt durch die verbesserte Arbeitsteilung erhöht werden. Normalerweise wird aber in der theoretischen Betrachtung dem Freihandel nur dann seine volle Wirkung zugesprochen, wenn er die gesamte Welt umfaßt. Wenn man das theoretische Modell in der Weise variiert, daß nur in einem scharf abgegrenzten Gebiet der Welt die Freihandelsprämissen gelten und daß von bereits bestehenden Handelsbeziehungen zwischen den Volkswirtschaften ausgegangen wird, so müssen außerdem noch andere Bedingungen erfüllt sein, damit auch dort gleiche Wirkungen eintreten. Denn es ist denkbar, daß sich der Handel nur deshalb in das Freihandelsgebiet[2] verlagert, weil gegenüber anderen Volkswirtschaften

---

1) Vgl. Samuelsen, P.A.: Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung. 2.Auflage, Köln 1958, S.704.

2) Die im folgenden verwendeten Begriffe "Freihandelsgebiet" bzw. "Freihandelsraum" sind rein geographisch aufzufassen. Sie sollen lediglich darauf hinweisen, daß sich der Freihandel nur in einem begrenzten Territorium auswirken kann. Über die ökonomische Organisation dieses Raumes wird damit nichts ausgesagt. Diese Begriffe sind also scharf von dem wirtschaftlichen Terminus "Freihandelszone" zu trennen.

so hohe Handelsbeschränkungen bestehen, daß sich selbst eine kostengünstigere Produktion nicht auswirken kann. Diese handelsablenkenden Wirkungen verändern zwar die Arbeitsteilung, müssen aber nicht unbedingt die Güterproduktion erhöhen. Damit diese Auswirkungen unbeachtlich bleiben und sich hauptsächlich handelsschaffende Wirkungen ergeben, d.h. solche die den Grad der Spezialisierung und auch die Güterproduktion in der Welt erhöhen, müssen gleichzeitig folgende Bedingungen erfüllt sein:

(1) Die Partner müssen eine tendenziell ähnliche Wirtschaftsstruktur haben, d.h. daß der Grad der Komplementarität gering und die Rivalität zwischen den Industrien der Mitgliedsländer groß sein muß[1]. Wenn die vorher bestehenden Handelsschranken es zuließen, daß in den einzelnen Volkswirtschaften auch solche Produktionen entstanden, für die das betreffende Land nicht besonders geeignet war, so wird nun bei Wegfall der Handelsschranken die Intensivierung der Arbeitsteilung dazu führen, daß sich jedes Land auf die Produktionen spezialisiert, für die es besonders geeignet ist.

(2) Die Handelsbeschränkungen müssen hauptsächlich den Partnerländern gegenüber wirksam gewesen sein, während die Beschränkungen gegenüber Dritten gering waren und sind, so daß eine Verbesserung der Arbeitsteilung durch Beseitigung der Handelsschranken hauptsächlich zwischen den Partnerländern eintreten kann.

(3) Die Freihandelszone muß einen großen Anteil am Welthandel haben, denn schon dadurch werden die Möglichkeiten für handelsablenkende Wirkungen gering[2][3], so daß Wachstumseffekte an Bedeutung gewinnen können.

---

1) Vgl. Viner, J.: The Customs Unions Issue. New York/London 1950, S.51.
2) Vgl. Kruse, A.: Außenwirtschaft. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Berlin 1958, S.600.
3) Diese unter weltwirtschaftlichem Aspekt günstigen Auswirkungen können jedoch insbesondere in kleinen Drittländern merkbare Abschließungseffekte wirksam werden lassen.

Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, was man teilweise in der EWG annehmen kann[1], so können die handelsablenkenden Wirkungen vernachlässigt werden, und man kann sich wie bei dem normalen Freihandelsfall auf die Untersuchung der handelsschaffenden Wirkungen beschränken.

III. Preiswirkungen

1. Faktorpreise

Durch die Änderung von Richtung und Ausmaß der Produktion in jedem Staat des Freihandelsgebiets werden sich die Faktorpreise ändern. Dabei werden die Preise für die hauptsächlich in den Exportindustrien eingesetzten Produktionsfaktoren steigen, die der in den Importindustrien eingesetzten Produktionsfaktoren sinken. Wenn man noch die Unterscheidung zwischen spezifischen und beweglichen Produktionsfaktoren trifft, so gilt das oben Gesagte auch weiterhin grundsätzlich. Nur sind die Auswirkungen bei den beweglichen weniger eindeutig und klar zu umreißen als bei den spezifischen Produktionsfaktoren[2].

2. Güterpreise

Eine entsprechende Entwicklung läßt sich auch bei den Güterpreisen feststellen. Die Preise der Exportgüter werden tendenziell steigen, weil sie am Weltniveau gemessen niedrig sind und außerdem die Produktion bei gestiegenen Faktorpreisen teurer geworden ist; für die Importgüter gilt das Umgekehrte. Wie groß die Änderung der Preise ist, hängt von den in- und ausländischen Angebots- und Nachfrageelastizitäten ab.

Doch ganz gleich, wie und in welchem Maße sich Faktor- und Produktpreise im einzelnen ändern, Vorteile werden sich letzt-

---

1) Es werden nicht nur handelsschaffende Wirkungen auftreten, da insbesondere Handelsbeschränkungen gegenüber Dritten, vor allem gegenüber der EFTA und den USA, wirksam sind.

2) Vgl. Haberler, G.: Außenhandel (Theorie), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd.1, Tübingen 1956, S.464/465.

lich für alle ergeben, da durch den Freihandel die Möglichkeiten für eine effektvollere Produktion gegeben sind[1].

IV. Die Rolle des Staates

Wenn auch in den theoretischen Modellen die Stellung des Staates in und zur Wirtschaft meist nicht expressis verbis klar umrissen wird[2], so kommt doch zum Ausdruck, daß Einflüsse des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen zunächst unberücksichtigt bleiben. In den modelltheoretischen Betrachtungen über den Freihandel spielen staatliche Aktivitäten, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle[3].

Staatliche Eingriffe sind aus theoretischer Sicht nur dort am Platz, wo sich der Freihandelsmechanismus durch besondere Verhältnisse in einzelnen Volkswirtschaften nicht voll entfalten kann. Da es sich beim Freihandel um einen Marktmechanismus auf internationaler Ebene handelt, der sich weitgehend selbst reguliert, muß sich der Staat nur um Einhaltung gewisser ordnungspolitischer Bedingungen bemühen.

---

1) Vgl. Meade, J.E.: Probleme nationaler und internationaler Wirtschaftsordnung. Tübingen-Zürich 1955, S.133.
2) Vgl. z.B. Rose, K.: Entwicklung und Stand der Außenwirtschaftstheorie, a.a.O., S.13.
3) Die ordnungspolitischen Aufgaben des Staates sollen vorerst unberücksichtigt bleiben.

II. Kapitel: ÖFFENTLICHE AUSGABEN

A. Einbeziehung der staatlichen Wirtschaftspolitik in das theoretische Konzept

I. Verflechtung von Binnenmarkt und internationalem Markt

Im folgenden muß nun die Annahme fallengelassen werden, durch die der Einfluß des Staates unberücksichtigt bleibt. Die Wirkungen des staatlichen Einflusses auf den Wirtschaftsprozeß müssen untersucht werden, weil speziell bei den internationalen Wirtschaftsbeziehungen wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht übersehen werden können und dürfen. Besonders in einem Freihandelsraum werden viele Maßnahmen für den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr bedeutsam. Da der Wettbewerb bei Freihandel über die Grenzen des Einzelstaates hinaus wirksam ist und keine speziellen außenhandelspolitischen Maßnahmen bestehen, ist der Grenzübergang nicht mehr der Punkt, an dem die staatliche Aktivität einsetzt und endet. Vielmehr sind alle Maßnahmen, die den Binnenmarkt betreffen, nun in verstärktem Maße auch für den internationalen Wirtschaftsverkehr bedeutungsvoll[1]. Wenn man also normalerweise in der reinen Theorie vom staatlichen Einfluß auf die Größe und Zusammensetzung der Handelsströme abstrahiert, so bedeutet das nur, daß man die den internationalen Markt direkt betreffenden Maßnahmen aus der Betrachtung ausklammert. Wenn man aber diese störenden Einflüsse neutralisiert hat, so zeigt es sich, daß gerade dann qualitativ und quantitativ bedeutendere Einflüsse wirksam sind, die allerdings nur indirekt wirken und deshalb nicht so auffallen, wie die direkten handelsbeeinflussenden Maßnahmen.

---

1) Vgl. Everling, U.: Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Rechtsproblem. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 296/297, Tübingen 1964, S.8.

II. Einnahmen und Ausgaben bei zunehmender Staatstätigkeit

Der staatliche Einfluß hat in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Ob man nun das Wagnersche Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit lediglich als normalerweise geltende Tendenz ansieht[1] und ob man dabei zwischen qualitativen und quantitativen Wandlungen unterscheidet[2], fest steht, daß sich durch den vergrößerten Umfang der Staatstätigkeit das Gefüge in der Volkswirtschaft verändert hat, Die Handlungen der privaten Wirtschaftseinheiten sind nicht mehr allein ausschlaggebend für den Wirtschaftsablauf. Der Staat ist für den Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens mitbestimmend geworden. So mußte es dazu kommen, daß die Mittel staatlicher Einflußnahme Gegenstand der theoretischen Untersuchung wurden. Als Untersuchungsobjekte kommen staatliche Einnahmen und Ausgaben in Frage. Während die staatlichen Einnahmen, und hier besonders die Steuern, sehr gründlich analysiert wurden, blieben die Staatsausgaben ein von der Theorie weitgehend vernachlässigtes Gebiet. Das mag daran liegen, daß bei den Einnahmen die Wirkungen unmittelbar in Erscheinung treten und eindeutig nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt werden können, während sich die Ausgaben meist nur mittelbar auswirken und außerdem auch kaum ökonomische Kriterien, wie Preise, Nachfrage etc., zur Beurteilung zur Verfügung stehen[3]. Wenn auch die untergeordnete und unbeachtete Rolle, die die Ausgaben spielten, durch die Untersuchung bei Konjunktur-[4] und Wachstumsfragen weitgehend aufgewertet ist, so befinden sich doch die Untersuchungen der Wettbewerbswirkungen der Ausgaben noch im Anfangsstadium. Es muß also versucht werden, ein theoretisches Wirkungsschema der öffentlichen Ausgaben aufzustellen, das die Verflechtung von innerem und äußerem Markt berücksichtigt und die daraus resultierenden Folgen aufzeigt.

---

1) Vgl. Nöll von der Nahmer, R.: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Band I: Allgemeine Finanzwissenschaft. Köln-Opladen 1964, S.170.
2) Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt/Main 1957, S.8.
3) Vgl. Nöll von der Nahmer, R., a.a.O., S.159.
4) Vgl. Leugger, J.: Beitrag zum Problem der Subventionen und Ausgabenlehre, in: Festgabe für Hans Schorer, Zürich 1947, S.173.

B. Charakterisierung der öffentlichen Ausgaben

I. Abgrenzung

Um zu einer klaren Definition der öffentlichen Ausgaben zu kommen, muß man von gesamtwirtschaftlichen Ausgabenkriterien ausgehen. Grundsätzlich fallen unter diesen Begriff alle Ausgaben von Staat, Ländern und Gemeinden. Jedoch sollen die Leistungen dieser Körperschaften untereinander ausgeklammert werden, da es sich hierbei um Verrechnungsposten handelt. Ausgaben öffentlicher Betriebe sollen ebenfalls unberücksichtigt bleiben, da dort auch einzelwirtschaftliche Zielsetzungen vorherrschen können. Die Ausgaben privater Institutionen mit gemeinwirtschaftlichen Zielen werden deshalb außer Acht gelassen, weil es sich hier um schwer erfaßbare Größen handelt und weil oft unter dem Deckmantel gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung Gruppeninteressen verfolgt werden[1)2)].

II. Unterteilung

Die öffentlichen Ausgaben lassen sich in Entgelt- und Transferausgaben aufgliedern. Diese Klassifizierung wird der nachfolgenden Untersuchung zugrunde gelegt[3)].

1. Entgeltausgaben

Unter Entgeltausgaben sind alle Aufwendungen zu verstehen, die dem Staat, den Ländern und Gemeinden durch Güterkäufe und in Anspruch genommene Dienste entstehen. Die Verwendung öffentli-

---

1) Vgl. Terhalle, F.: Ausgaben, öffentliche, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd.1, Tübingen 1956, S.440.
2) Diese weitgehend negative Begriffsbestimmung zeigt, welche Schwierigkeit eine Analyse der öffentlichen Ausgaben bietet.
3) Andere Unterscheidungen wählen z.B.: Terhalle, F.: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden. Berlin 1948, S.62-66 und Tautscher, A.: Die öffentliche Wirtschaft. Berlin 1953, S.130-138.

cher Mittel in dieser Art wird in der Regel eine Nachfrageumlenkung bewirken. Dies wird besonders deutlich, wenn man berücksichtigt, daß die öffentliche Nachfrage teilweise von der privaten Nachfrage abweicht, z.B. beim Rüstungsbedarf[1]. Die Zusammensetzung des Sozialprodukts ändert sich.

2. Transferausgaben

Während also durch Entgeltausgaben das Ergebnis des marktwirtschaftlichen Prozesses über die Nachfrage auf den Märkten beeinflußt wird, verändert die Gewährung von Transferausgaben den Ablauf des Wirtschaftsprozesses über die Änderung gesamtwirtschaftlicher Daten, wie z.B. der Rechtsordnung. Steuern und Transferausgaben sind analoge Erscheinungen mit verschiedenem Vorzeichen. Die Steuern sind Zwangsabgaben, die Transferausgaben Zuteilungen. So wie der Staat dem Steuerzahler keine numerisch festlegbare marktwirtschaftliche Gegenleistung gewährt, so fehlt auch bei den Transferausgaben das tauschwirtschaftliche Äquivalent. Das braucht aber nicht zu bedeuten, daß die Empfänger von Transferzahlungen überhaupt keine Leistung zu erbringen haben. Oft ist der 'Preis' für den Empfang von Transferzahlungen eine bestimmte Verhaltensweise[2], wie z.B. Drosselung der Produktion, Erhöhung des Sparens etc. Das Zustandekommen von Sozialprodukt und Volkseinkommen soll gemäß den staatlichen Zielen verändert werden. Die Zusammensetzung des Sozialprodukts und die Verteilung des Volkseinkommens wird durch Transferausgaben modifiziert. Dabei können die Transferausgaben gleichermaßen auf die Produktions- oder die Konsumtionssphäre einwirken.

Die Transferausgaben müssen folglich unterteilt werden in
(1) solche, die den Unternehmen zugute kommen sollen, d.h. Subventionen, hauptsächlich Kostensubventionen,

---

1) Vgl. Koulis, J.: Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung. Frankfurt/M. 1948, S.30/31.
2) Vgl. Ipsen, H.P.: Öffentliche Subventionierung Privater. Berlin-Köln 1956, S.57.

(2) und solche, die den Haushalten zufließen, d.h. Sozialausgaben, z.B. Kindergeld, Rentenerhöhungen etc.

Bei dieser Definition wird als Unterscheidungsmerkmal der Zahlungsempfänger gewählt, also ein rein technisches Kriterium. Zu den Transferausgaben wird auch der Verzicht auf Abgaben an den Staat gezählt, wie z.B. steuerliche Abschreibungsvergünstigungen, Steuerfreiheit für Werbungskosten. Wer letztlich von der Transferzahlung profitiert, kann nicht Gegenstand der Definition sein, sondern ist ein Problem der Untersuchung.

III. Beschränkung der Untersuchung auf Transferzahlungen

Die Entgeltausgaben dienen der Bedarfsdeckung. Darüber hinaus versucht der Staat, über die Nachfrage auf Märkten die Wirtschaft seinen Vorstellungen entsprechend umzugestalten. Die theoretische Untersuchung der Entgeltausgaben würde also zu teilweise schon bekannten Ergebnissen führen. Zudem ist die Analyse gerade auf diesem Gebiet sehr vertieft und ausgedehnt worden[1]. Die Hauptaufgabe muß es daher sein, die Bedeutung staatlicher Eingriffe und Korrekturen bei Produktion und Konsum für den Verlauf des Wirtschaftsprozesses herauszustellen, um damit auch die Wirkungen der Transferausgaben zu analysieren. Dabei wird das Hauptgewicht der Untersuchung bei den Zahlungen an Unternehmen liegen. Denn einerseits betreffen Änderungen in der Produktion unmittelbar die internationale Arbeitsteilung, andererseits sind die Wirkungen genauer und zuverlässiger als im Konsumbereich zu analysieren, wo Transferzahlungen zu unwägbaren Veränderungen der Nachfrage führen können.

---

1) Als Beispiele mögen dienen: Welter E.: Der Staat als Kunde. Heidelberg 1960; Gandenberger, O.: Die Ausschreibung. Heidelberg 1961.

C. Allgemeine Wirkungen der Transferausgaben

I. Bedeutung der Art der Mittelaufbringung

1. Steuerliche Aufbringung

Werden die Mittel der Transferzahlungen durch Besteuerung aufgebracht, so scheint sich, global gesehen, am Wirtschaftsablauf nichts zu ändern. Die aus dem privaten Bereich stammenden Mittel werden - abzüglich der Kosten der Verteilung - auch wieder dorthin gelenkt. Der Staat dient hier lediglich als Mittler. Die Stellung der Privaten vor der Besteuerung ist insgesamt gesehen die gleiche wie nach der Transferzahlung. So müßten auch internationale Arbeitsteilung sowie Ausmaß und Richtung des Außenhandels durch Transferzahlungen unbeeinflußt bleiben. Doch die Betrachtung aggregierter Größen allein läßt keinen endgültigen Schluß zu. So wird man bei einer detaillierten Analyse Ansatzpunkte finden, die das erste Ergebnis in Frage stellen.

a) Auftretender 'time-lag'

Zunächst muß berücksichtigt werden, daß zwischen Einnahme- und Ausgabevorgang zumeist ein 'time-lag' auftritt. Durch die Schwerfälligkeit des Verwaltungsapparates wird oft eine Zahlung erst lange nach erfolgter Einnahme geleistet[1]. Es kann aber auch vorkommen, daß durch plötzlich auftretende dringende Anforderungen Ausgaben getätigt werden müssen, die noch nicht gedeckt sind. In beiden Fällen wird es durch die zeitweise Stillegung von Mitteln bzw. durch die befristete Aufblähung der Geldmenge zu Änderungen der Nachfrage sowohl auf den Binnen- wie auch auf den internationalen Märkten kommen. Da es sich aber nur um kurzfristige Datenänderungen handelt, wird man kaum annehmen können, daß sich nachhaltige Konsequenzen für die Investitionsentscheidungen ergeben. Durch

1) Vgl. Koulis, J., a.a.O., S.28.

die Nachfrageänderung wird es zu Preisschwankungen kommen, wenn man dabei die Länge der Produktionsperiode und damit die Möglichkeit zur Anpassung der Produktion berücksichtigt[1]. Daraus ergeben sich besonders für den internationalen Handel nicht zu unterschätzende Konsequenzen. Gerade im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr ist eine gewisse Konstanz der Marktbedingungen und damit auch der Nachfrage von größter Bedeutung[2]. Wenn nun durch den auftretenden 'time-lag' bei der Mittelaufbringung und -verwendung der Transferzahlungen ständig die Nachfrage fluktuiert, so verlagert sich das Engagement der Produzenten möglicherweise mehr auf den Binnenmarkt, wo eine ständige Übersicht über die sich ändernden Marktbedingungen eher möglich ist.

Das Ausmaß der Arbeitsteilung und der Umfang des Außenhandels könnten also schon allein durch den auftretenden 'time-lag' eingeschränkt werden.

b) Herkunft und Verwendung der Mittel

Als zweiter wichtiger Punkt ist die Herkunft und Verwendung der Transferzahlungsmittel zu beachten. Wenn man das Wirtschaftsgefüge in die Produktions- und Konsumsphäre spaltet, so können die Mittel durch Erhebung einer Produktions- bzw. Verbrauchssteuer aus dem Produktions- bzw. Konsumbereich stammen. Es ist aber nun nicht gesagt, daß die abgeschöpften Beträge auch der betreffenden Branche wieder zufließen[3]. Die Mittel, die aus der Produktionssteuer stammen, können ebensogut zu Sozialausgaben verwendet werden und die Mittel aus Verbrauchssteuern zu Subventionszahlungen. Die beiden anderen Möglichkeiten, bei denen die entzogenen Mittel auch den betroffenen Bereichen wieder zufließen, sollen nicht näher

---

1) Vgl. Musgrave, R.: The Theory of Public Finance. New York-Toronto-London 1959, S.504.
2) Zu den betrieblichen Problemen beim Außenhandel siehe: Henzler, R.: Betriebswirtschaftslehre des Außenhandels. Teil I, Wiesbaden 1962.
3) Eine empirische Überprüfung ist wegen des bestehenden Nonaffektationsprinzips bei der Einnahmen- und Ausgabengestaltung des Staates kaum möglich.

untersucht werden. Zwar können sich hier Änderungen ergeben, wenn Zensit und Transferzahlungsempfänger nicht identisch sind, aber die Wirkungen dürfen in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden und sind außerdem so vielschichtig, daß eine genaue Analyse nicht nur aus Raumersparnisgründen weit über dieses Thema hinausreicht.

aa) Sozialausgaben aus Produktionssteuererträgen

Durch die Sozialausgaben wird sich tendenziell die Nachfrage nach Konsumgütern erhöhen[1], wenn man davon ausgeht, daß die Grenzneigung zum Konsum bei den Empfängern größer ist als bei den Zensiten. Die Erhöhung wird aber kaum die Größe des Ausgabenbetrages erreichen, da man die Spartätigkeit berücksichtigen muß. Es werden also mehr Konsumgüter nachgefragt, und es wird mehr gespart, wenn man annimmt, daß in der Volkswirtschaft das Einkommen jedes Bewohners schon vor der Transferzahlung mindestens das Existenzminimum sicherte. Für die Produktion ergibt sich daraus eine doppelte Konsequenz. Einerseits stärkt die Mehrnachfrage auf einigen Gütermärkten die Position der Unternehmen, zum anderen sind die Unternehmen - unter der Voraussetzung, daß mit einer anhaltenden Nachfragesteigerung gerechnet wird, die nur kurzfristig durch Lagerbestände aufgefangen werden kann - bei ihren Bemühungen um eine Kapazitätsausdehnung durch den Entzug von Mitteln in höherem Maße als bisher auf den Kapitalmarkt angewiesen. Der Zins wird trotz wachsender Spartätigkeit bei den Begünstigten durch eine Verringerung der Spartätigkeit bei den Belasteten eine steigende Tendenz aufweisen, wodurch ausländisches Kapital angelockt wird.

Aber noch auf andere Weise wird es zu einer Ausweitung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen kommen. Die zusätzliche Nachfrage auf den Gütermärkten kann im Falle von Preissteigerungen zu einem erhöhten Importsog führen. Der Wettbewerb auf dem Binnenmarkt wird sich durch das vermehrte Auftreten ausländischer Anbieter verstärken. Die erhöhte inter-

1) Vgl. Terhalle, F.: Ausgaben, öffentliche ..., a.a.O., S.440.

nationale Wirtschaftsverflechtung kann also die Ergiebigkeit des internen Produktionsapparates einer Volkswirtschaft steigern.

bb) Subventionen aus Verbrauchsteuererträgen

Durch die Subventionen wird zunächst die Ertragslage der Unternehmen verbessert.

Die Minderung der Einkommen im Konsumbereich wird sich hauptsächlich auf das Sparvolumen auswirken, aber auch die Nachfrage nach Gütern des nicht lebensnotwendigen Bedarfs wird zurückgehen[1]. Der Kapitalmarkt wird an Bedeutung verlieren, da die begünstigten Unternehmen nun über Eigenmittel verfügen. Durch die Nachfrageentwicklung sind die Investitionsmöglichkeiten geringer geworden[2]. Die Minderung des verfügbaren Einkommens wird hauptsächlich zu einer Schrumpfung des Sparvolumens führen.

Durch den Angebotsüberhang kann es auf den Gütermärkten zu einem Preisverfall kommen. Die anfängliche Verbesserung der Ertragslage der Unternehmen infolge der Subventionierung kann dadurch teilweise zunichte gemacht werden. Der Wettbewerb auf dem Binnenmarkt wird sich verschärfen. Da sich die inländischen Unternehmen infolge der Subventionierung in einer günstigen Ausgangslage befinden, werden vornehmlich ausländische Anbieter vom Inlandsmarkt verdrängt. Die Intensität des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs kann beeinträchtigt werden, ohne daß man gleichzeitig mit Sicherheit von einer Erhöhung der Ergiebigkeit des internen Produktionsapparates sprechen könnte.

---

1) Vgl. Wessels, Th.: Subventionen, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. Bd. III, 3.Auflage, Stuttgart 1960, Sp. 5328.
2) Vgl. Haller, H.: Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme. 2.Auflage, Tübingen-Zürich 1961, S.42.

2. Aufbringung durch Verschuldung

a) Heranziehung des Kapitalmarktes

Der Staat zieht Mittel vom Kapitalmarkt ab, die sonst den Produzenten zur Verwirklichung von Investitionsvorhaben zur Verfügung gestanden hätten. Der Staat wird die benötigten Mittel deshalb vom Kapitalmarkt abziehen können, weil die Kapitalkosten bei ihm eine weit geringere Bedeutung haben als bei den Produzenten[1]. Selbst wenn die Zinshöhe bei Staatsanleihen eine Rolle spielen sollte, so fehlt gerade bei der Mittelaufbringung für Transferausgaben ein Produktivitäts- und Rentabilitätsmaßstab.

Unter Berücksichtigung der Verflechtung von Geld- und Kapitalmarkt wird durch das Auftreten des Staates am Kapitalmarkt das gesamte Zinsniveau angehoben. Selbst nach verstärktem Angebot von Auslandskapital kann noch ein relativ hoher Zinssatz bestehen bleiben. Investitionen, die vor der Intervention des Staates rentabel erschienen, werden unterbleiben. Die Exporte werden sich nicht auf dem gleichen Niveau halten können, wenn sich die Konditionen im Handel ändern. So ist z.B. bei hohen Zinskosten eine Verkürzung der Zahlungsziele nicht auszuschließen, wodurch die Exporte tendenziell sinken werden. Das Ausland wird den Ausfall der Exporte durch eigene Produktion auszugleichen suchen, so daß im Endeffekt eine Rückbildung der internationalen Arbeitsteilung zu verzeichnen ist.

b) Verschuldung bei der Notenbank

Die Mittelaufnahme des Staates bei der Notenbank bewirkt unter sonst gleichbleibenden Bedingungen eine anhaltende Aufblähung des Geldvolumens, die tendenziell zu inflationistischen Preissteigerungen führen kann[2]. Durch die Preiserhöhungen wird

1) Vgl. Koulis, J., a.a.O., S.57.
2) Vgl. Meinhold, W.: Subventionen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd.X, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959, S.244.

die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Produzenten auf dem Weltmarkt gemindert. Auf der anderen Seite werden ausländische Anbieter stärker auf dem inländischen Markt Fuß fassen können. So scheint sich keine Beeinträchtigung der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen zu ergeben. Das Handelsvolumen bleibt annähernd gleich, da sinkende Exporte durch steigende Importe kompensiert werden. Doch entscheidend ist in diesem Fall nicht die numerische Größe. Durch die neuen Gegebenheiten werden Ungleichgewichte auftreten, die sich zunächst auf dem Binnenmarkt bemerkbar machen. Die Verflechtung der einzelnen Volkswirtschaften durch Außenhandel kann dann dazu führen, daß sich die Inflation auf andere Volkswirtschaften überträgt[1]. Unproduktiver Faktoreinsatz, Fehlinvestitionen etc. wären die Folge, wodurch sich wiederum Rückwirkungen auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen ergäben. So könnten sich z.B. protektionistische Maßnahmen wieder durchsetzen. Internationale Arbeitsteilung und Handelsvolumen würden schrumpfen.

Bei der Beurteilung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs kommt es also nicht allein auf die Größe des Handelsvolumens an, sondern auch auf die gleichgewichtige Entwicklung[2] der Handelsströme.

II. Änderung von Preisgefüge, Einkommensverteilung und Zinshöhe

In der reinen Theorie des internationalen Handels, in der monetäre Fragen unberücksichtigt bleiben, spielt die Höhe des Preisniveaus keine Rolle. Dagegen wird den Preis- und Kostenrelationen der Güter zueinander für die Gestaltung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs die entscheidende Bedeutung zugemessen. Für die Beeinflussung der Handelsströme

1) Vgl. Everling, U., a.a.O., S.7.
2) Vgl. Müller-Armack, A.: Europa, unsere Aufgabe, in: Möglichkeiten und Wege zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung, hrsg. v. Herbert Schmidt, Berlin 1964, S.20.

durch öffentliche Ausgaben kommen also nur solche Ausgabearten in Frage, bei denen sich das Preisgefüge ändert. Eine nachhaltige Wirkung der Transferausgaben auf das Preisniveau ist nicht ohne weiteres anzunehmen[1]; dagegen sind Preisgefügeänderungen bei einem Transfer in der Regel zu beobachten. Insofern ist eine Abhängigkeit zwischen Transferausgaben und Änderung der Struktur und des Ausmaßes des Außenhandels mittelbar gegeben. Im folgenden werden Auswirkungen auf den Umfang und die Struktur getrennt behandelt.

1. Folgen für den Umfang des Handelsvolumens

Wenn man von der differierenden Bedürfnisstruktur in den einzelnen Volkswirtschaften absieht, so hängt das Ausmaß der Spezialisierung und damit die Größe des Handelsvolumens vom Unterschied der komparativen Kosten im In- und Ausland ab. Wenn man voraussetzt, daß die Produktion nur bei steigenden Grenzkosten ausgedehnt werden kann und die Angebotspreise allein von den Kosten bestimmt werden, dann wird der Spielraum für eine weitere Ausdehnung der Arbeitsteilung um so größer, je größer die Differenz bei den komparativen Kosten ist, da dann die komparativen Vorteile nur sehr langsam, d.h. bei einer sehr großen Produktionsausdehnung, durch die steigenden Kosten beseitigt werden. Ob nun die relativen Unterschiede in den Produktionskosten durch Transferzahlungen vergrößert werden, kann a priori nicht eindeutig beurteilt werden, da die Preiswirkungen je nach Ansatzpunkt der Transferzahlungen verschieden sind.

a) Preissteigerung bei Exportgütern

Zunächst sei angenommen, daß das Preisniveau durch Transferzahlungen nicht beeinflußt werde. Dann wird sich eine Preissteigerung bei den Exportgütern ergeben entweder als kompen-

1) Vgl. Masoin, M.: Die öffentlichen Ausgaben, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2.Bd., 2.Aufl., Tübingen 1956, S.22.

satorische Preisbewegung, wenn durch eine Kostensubvention die Produktpreise in den importgefährdeten inländischen Wirtschaftszweigen sinken, oder als direkte Preisänderung, wenn die durch Sozialausgaben Begünstigten überwiegend potentielle Exportgüter nachfragen. Dadurch kann der komparative Vorteil der Exportgüterproduktion auf doppelte Art geschmälert werden: einmal durch die Preis- und damit voraussetzungegemäß auch Kostensteigerung der eigenen Produktion[1], gleichzeitig aber auch durch die Preis- und Kostensenkung in den importgefährdeten Wirtschaftszweigen[2].

Das Preisniveau von Export- und Importgütern wird sich dem des Auslandes annähern, so daß sich die internationale Arbeitsteilung verringern wird, da die Einschränkung der komparativen Kostenvorteile die Erwerbschancen im Außenhandel einengt. Das Handelsvolumen wird schrumpfen, da sich gleichzeitig die komparativen Vor- und Nachteile der Güterproduktion im In- und Ausland vermindern. Wenn die Wirkung der Transferzahlung groß genug ist, kann es sogar dazu kommen, daß die komparativen Vorteile völlig verschwinden und folglich der internationale Güteraustausch zum Erliegen kommt. Ist die Wirkung der Kostensubvention noch größer, kann der Fall eintreten, daß die komparativen Nachteile in Vorteile umschlagen und demgemäß Güter, die ehemals importiert wurden, nun exportiert werden[3].

---

1) Bei kompensatorischen Preisbewegungen erhöhen sich die Exportgüterpreise infolge gestiegener Kosten, da die Tendenz zur Ausdehnung der subventionierten Produktion in den importgefährdeten Wirtschaftszweigen die Faktorpreise anheben wird.- Eine direkte Preissteigerung ist auf eine Erhöhung der Nachfrage zurückzuführen und hat bei Produktionsausdehnung erhöhte Grenzkosten zur Folge.

2) Eine Preis- und Kostensenkung kann ermöglicht werden entweder durch eine Subvention oder infolge eines Nachfragerückgangs, der zu Produktionseinschränkungen und sinkenden Grenzkosten führt.

3) Die Möglichkeiten dafür, daß die komparativen Vorteile verschwinden und darüber hinaus komparative Nachteile in Vorteile umschlagen, dürfen nicht überschätzt werden. Diese Aussagen haben mehr theoretischen Wert als praktische Bedeutung. Ihre Erwähnung erwies sich aber als notwendig, um die Transferzahlungsfolgen unter diesem wichtigen Aspekt erschöpfend behandeln und die Untersuchung dadurch abrunden zu können.

Von diesem Punkt an wird sich das Handelsvolumen ständig vergrößern. Aus importhemmenden Subventionen können auf diese Weise Exportsubventionen werden[1].

b) Preissteigerung bei Importgütern

Auch hier kann die Preissteigerung direkt erfolgen durch eine mögliche Nachfragesteigerung aufgrund von Sozialausgaben oder indirekt als eine kompensatorische Preisbewegung zur Beibehaltung des Preisniveaus, wenn die Exportgüterpreise bei einer Subventionierung sinken. Der komparative Vorteil in der Exportgüterproduktion wird aber hier durch die divergierenden Preis- und Kostenbewegungen verstärkt. Die Preisunterschiede zwischen In- und Ausland vergrößern sich. Je stärker der Anstoß durch die Transferzahlung ist, desto mehr wird die internationale Arbeitsteilung vertieft und desto größer wird das Handelsvolumen. Von dieser Entwicklung profitieren die Exporteure und die inländischen Verbraucher von Importen[2]. Gegenüber dem ersten Fall ergibt sich hier auch keine Grenze, bei der komparative Nachteile in Vorteile umschlagen, da die Änderungen der relativen Preise unter den gegebenen Bedingungen in jedem Falle die komparativen Vor- und Nachteile verstärken. Hier handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozeß, der um so wirkungsvoller ist, je stärker der Anstoß war[3].

Zu den obigen Voraussetzungen müssen zwei Einschränkungen gemacht werden.

(1) Eine Preisbeeinflussung ist bei Subventionen leichter zu erreichen als bei Sozialausgaben.

(2) Die Beibehaltung des Preisniveaus durch kompensatorische Preisbewegungen erscheint fraglich, wenn man z.B. die bei

---

1) Vgl. Kruse, A.: Außenwirtschaft, a.a.O., S.419.
2) Vgl. Noell v.d. Nahmer, a.a.O., S.199.
3) Dieser Prozeß würde erst dann beendet sein, wenn eine völlige Spezialisierung eingetreten wäre. Doch diesem Extremfall könnte allenfalls dann praktische Bedeutung zukommen, wenn man die Produktionsumstellungen in Volkswirtschaften mit geringer Produktionskapazität berücksichtigt.

einzelnen Gütern unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten berücksichtigt.

Folglich müssen die obigen Aussagen dahingehend abgeändert werden, daß zwar die aufgezeigten Folgen tendenziell eintreten, daß sie sich jedoch in ihrer tatsächlichen Auswirkung graduell voneinander unterscheiden.

Berücksichtigt man beide Einschränkungen, dann läßt sich sagen, daß es sich bei der Schrumpfung wie bei der Aufblähung des Handelsvolumens hauptsächlich um einen einseitigen Prozeß handelt, der von den direkt beeinflußten Güterpreisen ausgeht, der zudem effektvoller bei Subventionszahlungen als bei Sozialausgaben abläuft. Eine merkbare Änderung des Handelsvolumens wird also vor allem durch Subventionen bewirkt, und zwar durch deren Direktwirkung. Das zeigt einerseits, um wie viel wichtiger die Subventionen im Vergleich zu den Sozialausgaben als Mittel staatlicher Einflußnahme auf den Wirtschaftsprozeß sind, zum anderen wird deutlich, wie stark der Anstoß durch Subventionen sein muß, um eine Preiswirkung erzielen zu können.

2. Folgen für die Richtung und Zusammensetzung der Handelsströme

Nun sagen aber Veränderungen des Außenhandelsvolumens insgesamt noch wenig aus. Sie lassen weder Folgerungen für die einzelne Volkswirtschaft noch für das gesamte Freihandelsgebiet zu, da insbesondere die Möglichkeiten für eine ausgewogene Handelsausweitung je nach Ansatzpunkt der Maßnahmen in den einzelnen Volkswirtschaften unterschiedlich sein werden. Neben die quantitative Analyse müssen Aussagen über Zusammensetzung und Richtung der Handelsströme treten. Um aber hierbei zu greifbaren Ergebnissen gelangen zu können, muß man die Wirtschaftsstruktur in den Mitgliedstaaten des Freihandelsgebiets zur Beurteilung heranziehen. Die theoretische Betrachtung muß also wirklichkeitsnäher werden, indem tatsächlich bestehende Verhältnisse als Ausgangssituation gewählt werden.

Deshalb soll im folgenden die unterschiedliche Stellung der Landwirtschaft und der Industrie im Wirtschaftsgefüge einzelner EWG-Staaten in die Analyse einbezogen werden.

a) Industrieförderung durch Sozialausgaben

Durch steigende Sozialausgaben wird entweder die Konsumgüternachfrage oder das Sparvolumen zunehmen.

Zunächst soll der Fall einer Steigerung des Sparvolumens betrachtet werden. Zunehmende Sparguthaben werden einen Zinsdruck ausüben. Landwirtschaft und Industrie werden von einer Senkung des Zinsniveaus in unterschiedlicher Weise berührt. Die Landwirtschaft hat vergleichsweise geringere Möglichkeiten, sich Zugang zum Kapitalmarkt zu verschaffen. Der hohe Wert von Grund und Boden stellt zwar eine gute Kreditunterlage dar, aber das Kapital findet in der Industrie normalerweise eine lohnendere Anlage. Infolge unzureichender Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion wird der hohe Kapitalbedarf in beachtlichem Maße durch Darlehen und Zinszuschüsse des Staates gedeckt. Deshalb ist die Höhe des Marktzinses für die Landwirtschaft weniger bedeutsam, so daß Zinssenkungen vor allem einen Vorteil für die Industrie bedeuten[1].

Fließen die Sozialausgaben Bevölkerungsschichten mit einem großen Grenzhang zum Konsum zu, z.B. jungen Ehepaaren, so gewinnen die Nachfragewirkungen des Transfers an Bedeutung. Wichtig ist jedoch nun, auf welche Gruppe von Konsumgütern sich die Mehrnachfrage konzentriert. Wenn man voraussetzt, daß schon vor der Transferzahlung das Einkommen jedes Bewohners mindestens das Existenzminimum sicherte - was im großen und ganzen für den EWG-Bereich zutrifft -, so werden Güter des gehobenen Bedarfs und Luxusgüter, also vornehmlich industrielle Erzeugnisse, zusätzlich nachgefragt[2]. Diese Entwicklung, die

1) Man kann hieraus ersehen, in welcher Weise und unter welchen Bedingungen sich wirtschaftspolitische Maßnahmen gegenseitig überlagern können.
2) Vgl. Schmölders, G.: Die Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf Struktur und Konjunktur der Volkswirtschaft, in: Les Effets Economiques des Depenses Publiques, hrsg. v. Institut International des Finance Publique, Paris 1956, S.45.

sich - außer bei Unterbeschäftigung - in entsprechenden Preissteigerungen niederschlägt, führt zu einer Veränderung des Preisgefüges zu Lasten der landwirtschaftlichen Produkte. Diese Tendenz kann noch verstärkt werden, wenn die lebensnotwendigen Agrarerzeugnisse verstärkt in "veredelter" Form nachgefragt werden, z.B. Konsum konservierter statt frischer Lebensmittel. Auch hier werden die Vorteile in Form höherer Preise kaum der Landwirtschaft selbst zugute kommen. Oft wird der Gewinn bei den nachgelagerten Verarbeitungsindustrien verbleiben[1]. Bei konsumtiver Verwendung der Sozialausgaben werden also die Industriepreise absolut und relativ gegenüber den Preisen für Agrarprodukte steigen.

Die Wirkungen von Sozialausgaben auf Preisgefüge und Zusammensetzung der Handelsströme hängt nicht nur von deren Verwendung ab, sondern auch von der Stellung, die Industrie und Landwirtschaft in den einzelnen Volkswirtschaften einnehmen. Im Hinblick auf landwirtschaftliche Erzeugnisse sind besonders die Niederlande und Frankreich Exportländer, während die Bundesrepublik der wichtigste Importeur von Agrarprodukten geworden ist. So können also Sozialausgaben bei gleicher Verwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu entgegengesetzten Resultaten führen. Es ist aber ausreichend, die Wirkungen bei Agrarexportländern aufzuzeigen, da damit auch gleichzeitig Aussagen über Änderungen in den Importländern abgeleitet werden können. Wenn also z.B. in Frankreich Sozialausgaben zu einer Steigerung der Spartätigkeit führen, so wirkt die daraus resultierende Senkung des Zinsniveaus normalerweise wie eine indirekte Zinssubvention an die Industrie. Die in Frankreich relativ teueren Industrieerzeugnisse verbilligen sich, so daß der bisherige Umfang des Exports landwirtschaftlicher Produkte nicht mehr beibehalten werden kann. Denn für die nun relativ teurer gewordenen Agrarprodukte würde Frankreich im Außenhandel nur weniger Industrieerzeugnisse erhalten, als es in eigener Produktion herstellen kann. Für Frankreich erscheint es somit

---

1) Vgl. Bachmann, H.: Die Integration der Agrarmärkte, in: Außenwirtschaft, 13.Jg., 1958, S.32.

vorteilhaft, den Export einzuschränken und die eigene Produktion potentieller Importgüter zu verstärken. Eine Verbilligung der importsubstituierenden Produktion führt also zu einer Verringerung der internationalen Arbeitsteilung. Sowohl die landwirtschaftlichen Exporte wie auch die Importe von Industrieerzeugnissen werden zurückgehen.

Bei konsumtiver Verwendung der Sozialausgaben würden sich, modelltheoretisch gesehen, andere Auswirkungen ergeben. Eine Nachfrageerhöhung würde sich vor allem bei Industrieerzeugnissen bemerkbar machen, so daß vornehmlich in diesem Bereich - außer bei Unterbeschäftigung - mit Preissteigerungen zu rechnen wäre. In der ohnehin schon komparativ unterlegenen Industriegüterproduktion Frankreichs würde sich der Wettbewerb durch das Auftreten ausländischer Anbieter verschärfen. Die französischen Unternehmer würden bemüht sein, ihre Erwerbschancen in steigendem Maße bei der nun relativ günstigeren Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu suchen. Das Vordringen ausländischer Anbieter auf den Märkten für Industrieerzeugnisse und eine Ausdehnung der Produktion von Agrarprodukten im Inland gingen Hand in Hand. Die Handelsbeziehungen könnten intensiviert, und die internationale Arbeitsteilung könnte ausgedehnt werden. Frankreich würde größere Mengen industrieller Erzeugnisse einführen, aber auch den Export von Agrarprodukten in bescheidenem Umfang verstärken können.

b) Subventionen an die Landwirtschaft

Im folgenden sollen nun die Wirkungen von Subventionen an die Landwirtschaft betrachtet werden. Denn einerseits wurden indirekte Zinssubventionen an die Industrie schon oben untersucht, andererseits rechtfertigt die große praktische Bedeutung der Subventionierung der Landwirtschaft ihre Untersuchung[1]. Durch eine Subventionierung wird sich die Ertragslage der Landwirtschaft verbessern, die daraufhin ihre Produk-

1) Vgl. Meinhold, W.: Subventionen, a.a.O., S.242.

tion ausdehnen wird. Doch die Eigenarten der landwirtschaftlichen Produktion (lange Produktionsperiode und zeitlich geballter Produktionsanfall) und ihres Absatzes (Marktschwäche durch geringe Betriebsreserven etc.[1]) sowie die fast starre Nachfrage[2] können zu besonderen Ergebnissen führen[3].

Wird also in Frankreich die Landwirtschaft subventioniert, so werden sich zwar Produktionsverschiebungen ergeben, d.h. es besteht die Tendenz zur Ausdehnung der landwirtschaftlichen und Einschränkung der industriellen Produktion, so daß Änderungen des zwischenstaatlichen Güteraustausches eintreten können, doch gleichzeitig kann das Gleichgewicht der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gestört werden. Die Produktionsausdehnung der französischen Landwirtschaft wird sich in bescheidenen Grenzen halten, da die Absatzmöglichkeiten für Agrarprodukte auf dem binnen- wie auf dem zwischenstaatlichen Markt infolge der fast starren Nachfrage begrenzt sind. Die Erhöhung des Exports landwirtschaftlicher Produkte wird gering sein. Dagegen werden ausländische Anbieter von Industrieerzeugnissen in stärkerem Maße als bisher auf den französischen Markt vordringen können, da sich die Lage der ohnehin schon komparativ unterlegenen französischen Industriegüterproduktion durch die Subvention an die Landwirtschaft weiter verschlechtert hat. Unter der Annahme einer hohen Preiselastizität des Angebots im Ausland könnte der französische Import von Industrieerzeugnissen merklich zunehmen. Wenn der Export nur wenig steigt, könnte sich für Frankreich eine passive Handelsbilanz ergeben. Der gleichgewichtige Güteraustausch wäre gestört.

---

1) Ausführliche Erläuterungen dazu bei Bachmann, H., a.a.O., S.27.
2) Vgl. Küng, E.: Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1941, S.99.
3) Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die oben erwähnten Besonderheiten im einzelnen auch für andere Wirtschaftszweige zutreffen, daß sie aber nur in der Landwirtschaft gleichzeitig auftreten und zusammenwirken. Siehe dazu: Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O. S.226 ff.

Eine Verbesserung der Position Frankreichs ist kurzfristig kaum möglich, da durch die Länge der landwirtschaftlichen Produktionsperiode der Produktionsprozeß nicht ohne größere Verluste unterbrochen werden kann und dadurch auch die Produktionsfaktoren nicht in andere Verwendungen, d.h. zur industriellen Fertigung, wieder zurückgelenkt werden können.

Gegenüber dem Ausgangszustand kann sich die Lage Frankreichs durch die Agrarsubventionen verschlechtern, gekennzeichnet durch die passive Handelsbilanz. Daraus kann aber noch nicht ohne weiteres der Schluß gezogen werden, daß damit auch gleichzeitig insgesamt die Effizienz der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit nachgelassen hat, da man die nachteiligen Wirkungen in Frankreich und die möglichen Vorteile in den Partnerländern gegeneinander abwägen muß.

3. 'Terms of Trade' Wirkungen

Neben der tendenziellen Entwicklung der Art und Richtung der Handelsströme interessiert aber auch vor allem, inwieweit sich die wirtschaftliche Lage der einzelnen Volkswirtschaft sowie des gesamten Freihandelsgebiets geändert hat. Aufschluß darüber können - zumindest teilweise - die Änderungen der 'Terms of Trade'[1] in Verbindung mit dem Handelsvolumen geben, mit der Einschränkung, daß Veränderungen des Austauschverhältnisses nicht immer Ausdruck der jeweiligen Produktivitätsentwicklung sind[2]. Der Außenhandelserfolg für die einzelne Volkswirtschaft und für das Freihandelsgebiet als Summe der Gewinne der einzelnen Mitglieder ergibt sich unter diesen Einschränkungen dann aus dem Produkt von Handelsvolumen und Stückgewinn, d.h. sowohl beim Export wie auch beim Import[3]. Die 'Terms of Trade' werden sich unter den obigen modelltheoretischen An-

---

1) Unter "Terms of Trade" soll in diesem Zusammenhang das Austauschverhältnis zweier Güter zwischen zwei Ländern verstanden werden, das sich auf der Grundlage des jeweiligen Preis- und Kostenverhältnisses in den beiden Ländern herausbilden wird.
2) Siehe dazu Ausführungen auf S.43 ff.
3) Vgl. Schmidt, D.: Zur Politik und Theorie der Exportförderung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd.77, 1956, S.58.

nahmen bei entsprechenden Elastizitätsverhältnissen zugunsten der Partnerländer ändern, wenn das Exportgut eines Landes im Verhältnis zum Importgut billiger wird. Sie werden sich aber zugunsten des Inlandes verändern, wenn das Exportgut relativ teurer wird[1].

Wird nämlich das Exportgut relativ teurer entweder durch Preis- und Kostensteigerungen der eigenen Produktion oder durch Preissenkung bei dem Importgut, so nähern sich die inländischen Kosten- und Preisrelationen denen der Partnerländer an. Die 'Terms of Trade' werden sich mehr und mehr dem Kosten- und Preisverhältnis in den Partnerländern nähern. Denn es ist denkbar, daß zu den im Ausgangszustand bestehenden 'Terms of Trade' nun durch die Preisgefügeänderung für das Inland ein internationaler Warenaustausch nicht mehr vorteilhaft ist, da zu den gleichen Bedingungen auch im Inland produziert werden kann. Das Inland wird sich nur dann am Außenhandel beteiligen, wenn dadurch Vorteile zu erreichen sind, die eine binnenländische Produktion nicht ermöglicht. Also müssen sich die 'Terms of Trade' durch Transferzahlungen in der Weise verändern, daß die Partnerländer relativ mehr Güter aufwenden müssen, um Produkte importieren zu können.

Der umgekehrte Fall tritt ein bei einer Verbilligung des Exportgutes durch eine Subventionierung. Hierbei wird der Unterschied zwischen den privatwirtschaftlichen in- und ausländischen Kosten und zwischen den Preisen größer. Die 'Terms of Trade' werden sich in Richtung auf das ursprünglich bestehende Kosten- und Preisverhältnis im Inland bewegen. Bei dieser Art der Veränderung der 'Terms of Trade' handelt es sich um einseitige Kosten- und Preisänderungen. Während im ersten Fall die Verknappung des Angebots zu einer Steigerung der 'Terms of Trade' führte, kann nun die ergiebigere Produktion nur bei einem für das Inland ungünstigeren Austauschverhältnis abgesetzt werden. Der Vorteil der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist aber nicht allein von der Entwicklung

---

1) Vgl. Balassa, B.: The Theory of Economic Integration. London 1961, S.65.

der 'Terms of Trade', sondern auch von der Veränderung des Handelsvolumens abhängig[1]. Wie schon erwähnt[2], führt eine relative Verbilligung der Exporte zu einer Zunahme und ihre Verteuerung zu einer Annahme des Handelsvolumens.

Für das Land, das Subventionen oder Sozialausgaben gewährt, zeigen sich bei der Entwicklung von 'Terms of Trade' und Handelsvolumen gegenläufige Änderungen. Bei Verbesserung der 'Terms of Trade' schrumpft durch die relative Verteuerung der Exporte das Handelsvolumen, während die Verbilligung der Exporte zwar das Handelsvolumen steigert, aber die 'Terms of Trade' verschlechtert. Ob nun der Außenhandelserfolg zu- oder abnimmt, läßt sich nicht ohne weiteres sagen. Neben der Veränderung des Handelsvolumens und der 'Terms of Trade' sind dabei auch die durch die Subventionierung eintretenden Diskrepanzen zwischen volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Kosten zu beachten.

Eine Beurteilung, ob sich durch die Wirkung der Transferzahlung die Lage des Freihandelsgebiets insgesamt verbessert hat, ist jedoch möglich. Da im Ausgangszustand die internationale Arbeitsteilung allein nach Freihandelsbedingungen erfolgte, bringt dies den höchstmöglichen Vorteil für die Gesamtheit. Denn die Umstellung der Produktionsstruktur in den Partnerländern kann sich nur aufgrund von Kostenunterschieden ergeben. Die Ausdehnung der Arbeitsteilung wird nur so lange erfolgen, solange noch ein Wettbewerbsvorsprung besteht, und wird dort ihre Grenze finden, wo die Kostenvorteile durch steigende Grenzkosten infolge Produktionsausdehnung kompensiert werden. Jede Abweichung von dieser Situation verschlechtert die Versorgungslage innerhalb des Freihandelsgebiets. Denn entweder wird die Spezialisierung über das Freihandelsmaß hinaus ausgedehnt und führt zu einer Verschwendung von Produktivkräften in den subventionierten Branchen, oder das bei Freihandel mögliche Ausmaß der Arbeitsteilung wird nicht

---

1) Auch andere Faktoren, wie z.B. die Veränderung der Produktivität des Faktoreinsatzes, sind ggf. zu berücksichtigen.
2) Siehe S.30.

erreicht, und somit können die Möglichkeiten einer kostengünstigeren Produktion nicht voll genutzt werden. In diesen Fällen können sich zumindest zeitweilig für einzelne Volkswirtschaften Vorteile ergeben, z.B. Verbesserungen der 'Terms of Trade' durch Verknappung des Angebots, die aber zu Lasten der Partnerländer gehen. Dabei werden die Verluste der Partnerländer in jedem Falle größer sein als die Gewinne des subventionierenden Landes[1], wenn man berücksichtigt, daß die Ergiebigkeit des Produktionsapparates gegenüber dem Freihandelszustand im Integrationsraum gesunken ist.

4. Gleichzeitige Transferzahlung in den Partnerländern

Der Fall einer einseitigen Transferzahlung wird sehr selten sein. Meist werden gleichzeitig in verschiedenen Partnerländern Transferzahlungen geleistet, die teilweise als Schutzmaßnahmen anzusehen sind. Letzteres kann bei gleichen Gütern der Fall sein, so daß die Stützung gleichermaßen im Export- und Importland erfolgt. Die Verbilligung im Exportland würde zu einer Erhöhung der Arbeitsteilung führen. Da aber entsprechend der obengenannten Annahme gleichzeitig auch im Importland die Produktion verbilligt wurde, besteht für das importierende Land keine Veranlassung, die Importe zu erhöhen. Eine Ausweitung des Handelsvolumens ist nur denkbar, wenn sich die 'Terms of Trade' zugunsten des importierenden Landes ändern.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, daß die einzelnen Volkswirtschaften ihre jeweiligen Exportwirtschaftszweige begünstigen. Dadurch werden sich die internationalen Kostenunterschiede vergrößern, und eine Ausdehnung des Handelsvolumens kann zu einer Verzerrung der internationalen Arbeitsteilung führen.

Die dritte Möglichkeit besteht in einer gleichzeitigen Stützung der Importgüter. Dadurch werden sich die Kostenverhältnisse

---

1) Kruse beweist an Hand einer graphischen Darstellung, daß sich unter Berücksichtigung der Mittelaufbringung bei Subventionszahlungen in keinem Falle die Lage der einzelnen Volkswirtschaften verbessern kann. Siehe: Kruse, A.: Außenwirtschaft, a.a.O., S.387/388.

denen der Partnerländer nähern, und die internationale Arbeitsteilung wird zurückgehen.

Bei der zweiten und dritten Möglichkeit vollzieht sich ein im In- und Ausland gleichgerichteter Prozeß, der sich von den Wirkungen einseitiger Transfers nur gradmäßig unterscheidet. Allerdings wird man bei gleichgerichtetem Vorgehen nur von einer Beeinflussung des Handelsvolumens, nicht aber der 'Terms of Trade' sprechen können, denn die Veränderung der Kostenverhältnisse betrifft sowohl das In- wie das Ausland.

Dagegen ergeben sich im ersten Fall gegenläufig gerichtete Wirkungen, die zwar sowohl auf das Handelsvolumen wie auf die 'Terms of Trade' Einfluß gewinnen können, die aber in jedem Falle gering sein dürften. Diese Art von Transfer tendiert dahin, die jeweiligen Wirkungen auf der Marktgegenseite zu kompensieren und kann insofern im internationalen Wettbewerb als neutral angesehen werden. Die gewährten Unterstützungen beeinflussen die Produktion kaum. Sie kommen überwiegend den Konsumenten direkt zugute. Von einer Beeinflussung der Handelsströme kann also hier nicht gesprochen werden. Einseitige Vorteile für einzelne Volkswirtschaften werden auf diesem Gebiet beseitigt[1]. Nur das Wachstum insgesamt innerhalb des Freihandelsgebiets kann nun noch zu Änderungen der Güterströme und damit zur Verbesserung der Güterversorgung in den einzelnen Volkswirtschaften führen[2)3)].

III. Wandlung der Struktur und der Funktion der Märkte

Während im vorigen Abschnitt gezeigt wurde, wie durch Transferzahlungen bestimmte Marktwirkungen ausgelöst werden, die zur Änderung der Handelsströme und des Außenhandelserfolgs führen, soll nun untersucht werden, in welcher Weise öffent-

---

1) Ob es sinnvoll ist, allein aus diesem Grunde eine Berechtigung zur Gewährung von Transferausgaben abzuleiten, kann in dem theoretischen Teil der Ausführungen nicht näher untersucht werden. Siehe dazu S.111 ff.

2) Vgl. Biswanger, H.Ch.: Allgemeine Theorie der Integration, in: Weltwirtschaftl. Archiv, Band 90, 1963, S.328.

3) Die Betrachtung der 'Terms of Trade' sollte auch aufzeigen, wie sich die Verknüpfung zwischen mengen- und wertmäßigem Ergebnis des Wirtschaftsverkehrs infolge staatlicher Einflußnahme lockert.

liche Ausgaben den Marktmechanismus selbst in seinen Lenkungsfunktionen berühren. Im Modell einer Wettbewerbswirtschaft ohne staatliche Aktivität werden durch die selbständigen Marktreaktionen Produktion, Verbrauch, Faktoreinsatz etc. so gelenkt, daß sich für die betreffende Volkswirtschaft ein wirtschaftliches Maximum ergibt. In allen anderen Situationen - also auch bei der Existenz öffentlicher Ausgaben - müssen die Marktreaktionen nicht unbedingt die Ergiebigkeit des Produktionsapparates erhöhen. Bei Änderungen der Bedingungskonstellationen, in denen sich der Wirtschaftsablauf vollzieht, werden auch die einzelwirtschaftlichen Verhaltensweisen unterschiedlich sein. Gemessen an dem Ergebnis des Wirtschaftsprozesses in einer Wettbewerbswirtschaft liberaler Prägung kann sich dabei die Güterversorgung verschlechtern. Je nach den vorliegenden Bedingungen kann also das Marktgeschehen die wirtschaftliche Lage der einzelnen Volkswirtschaft in unterschiedlicher Weise verändern.

1. Der Marktmechanismus bei Transferzahlungen

a) Ausrichtung des Angebots an den privatwirtschaftlichen Kosten

Internationale Kostenunterschiede begründen den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr. Doch die internationale Arbeitsteilung erfolgt nur dann in sinnvoller Weise, wenn sich die Güterpreise bei wirksamem Wettbewerb und bei gegebener Nachfrage ausschließlich an den Kosten ausrichten. Diese Forderung scheint auch beim Bestehen von Subventionszahlungen erfüllt zu sein. Für Unternehmen, bei denen eine Subventionierung die variablen Kosten senkt, verschiebt sich die Grenzkostenkurve um den Subventionsbetrag nach unten. Wenn man mit einer anhaltenden Gewährung dieses Transfers rechnen kann, so wird die Produktion ausgedehnt und die Produktpreise werden fallen. Die Preisentwicklung folgt, wenn auch mit zeitlicher Differenz, der Kostenentwicklung. Je nach Stellung des betreffenden Produkts - Import- oder Exportgut - wird sich also

der internationale Güteraustausch verändern. Dieser Anpassungsprozeß erscheint aus der Sicht des einzelnen Unternehmers ökonomisch sinnvoll. Doch die gesamtwirtschaftliche Betrachtung führt zu anderen Ergebnissen. Bei dem einzelnen Unternehmer sind die Kostenkurven gesenkt worden, für ihn hat sich die Produktion verbilligt. Doch den Kosteneinsparungen bei einzelnen Unternehmen stehen größere Belastungen der Gesamtwirtschaft gegenüber. Einen Teil der betrieblichen Kosten übernimmt der Staat. Die volkswirtschaftlichen Kosten vor und nach der Transferzahlung sind annähernd gleichgeblieben, da man normalerweise annehmen kann, daß sich die Kostendegressionen bei den Begünstigten und die Kostenprogressionen bei den Belasteten tendenziell ausgleichen, während die privatwirtschaftlichen Kosten bei den Begünstigten gesunken sind[1]. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hat sich keine nennenswerte Kostenänderung ergeben und demgemäß liegt auch kein Grund vor, den Wirtschaftsablauf zu ändern. Während unter Freihandelsbedingungen und bei Übereinstimmung von betrieblichen und sozialen Kosten privatwirtschaftliches Interesse und gesamtwirtschaftliche Erfordernisse Hand in Hand gehen, führt die Anpassung des privatwirtschaftlichen Handelns an die durch Subventionierung veränderten Bedingungen immer weiter von dem Freihandelszustand fort, bei dem ein Maximum der Güterversorgung erreicht werden kann.

Werden Subventionen an Exportindustrien gezahlt, so wird die internationale Arbeitsteilung über das Freihandelsmaß hinaus ausgedehnt, bei Subventionierung der Importindustrie bleibt ein Gefälle der sozialen Kosten zwischen den einzelnen Volkswirtschaften bestehen, so daß die Kostenvorteile nicht voll genutzt werden und eine mögliche Vertiefung der internationa-

---

1) Aus diesem Verhalten ergeben sich aber auch negative Konsumwirkungen. Denn durch die Unter-Kosten-Preise wird Bedarf gedeckt, der sonst nicht zum Zuge gekommen wäre. Vgl. dazu: Fackelmeyer, A.: Subventionen und Produktionsförderung als Mittel der Außenhandelspolitik. Diss. TU Berlin 1952, S.175; Andel, N.: Zur Harmonisierung öffentlicher Ausgaben in einem Gemeinsamen Markt, in: Finanzarchiv N.F. Band 24, Heft 1 (Januar 1965), S.13.

len Arbeitsteilung unterbleibt[1]. Durch Subventionen werden also die Möglichkeiten zur Steigerung der Ergiebigkeit der Produktion nicht in vollem Umfang wahrgenommen. Das Sozialprodukt der einzelnen Volkswirtschaften sowie des gesamten Freihandelsgebiets wird hinter der unter Freihandelsbedingungen möglichen Größe zurückbleiben.

Mit der Subventionierung sind nicht nur gesamtwirtschaftliche Nachteile verbunden, wie unproduktiver Faktoreinsatz und Verzerrung der Produktionsstruktur. Für die begünstigten Unternehmen ergeben sich zwar Vorteile, die aber geringer sind als die Nachteile der nicht begünstigten Unternehmen, da das Sozialprodukt gegenüber dem Freihandelszustand gesunken ist. Richten sich die Preise nicht an den volkswirtschaftlichen Kosten aus, so bringen die Ergebnisse des Marktprozesses nur noch Vorteile für einige Einzelwirtschaften, nicht dagegen notwendigerweise auch für die Volkswirtschaft.

b) Sozialausgaben als Renteneinkommen

So wie sich bei einer Kostensubvention zunächst die Angebotsstruktur ändert, wirken sich Sozialausgaben in erster Linie auf die Nachfrage aus. In der Wettbewerbswirtschaft ergibt sich die Höhe der kaufkräftigen Gesamtnachfrage aus der Summe der Faktorentgelte. Zu einer Erhöhung der Faktorpreise kann es nur kommen, wenn der Grenzertrag des Faktoreinsatzes gestiegen ist. Bei der Gewährung von Sozialausgaben vollzieht sich die Einkommenserhöhung, ohne daß sich entsprechende Ertragsverbesserungen eingestellt hätten, denn das Sozialprodukt hat sich nicht verändert. Die Einkommenserhöhung durch Sozialausgaben an die Begünstigten hat also Rentencharakter. Das deutet darauf hin, daß die Ertragsentstehung und deren Verteilung nicht im Einklang stehen. Die Lenkung der Produktion durch die Nachfrage wird modifiziert, denn die durch Sozialausgaben Begünstigten erhalten einen Einfluß auf die Produktionsentwick-

1) Vgl. Stopper, E.: Integration, Außenhandel und Produktion, in: Außenwirtschaft, 13.Jahrgang 1958, S.318.

lung, der nicht dem von ihnen aktuell geleisteten Beitrag zum Sozialprodukt entspricht. Sowohl die Richtung der Produktion als auch Ausmaß und Zusammensetzung des Handels werden sich ändern. Doch allein durch die Betrachtung von Mengenänderungen, wie im Falle der Subventionen, kann man zu keiner Beurteilung kommen. Hier sind außerdem die Preisänderungen zu berücksichtigen. Sie führen ebenfalls zu Nutzenänderungen, die sich jedoch einer allgemeinverbindlichen Beurteilung entziehen. So könnte zwar gerade bei einer Ausdehnung des internationalen Handels eine Nutzensteigerung erfolgen, und daher könnten Sozialausgaben sehr wohl über den zwischenstaatlichen Güteraustausch die wirtschaftliche Lage der begünstigten Konsumenten verbessern. Selbst wenn man berücksichtigt, daß die durch die Preisänderungen eingetretenen Produktionsänderungen zur Minderung des mengenmäßigen Ergebnisses des Wirtschaftsprozesses, also des Ertrags, führen können, so läßt sich doch kaum feststellen, ob die quantitativen Einbußen auch in qualitativer Hinsicht gleichgerichtete Ergebnisse zur Folge haben. Wenn die Faktorumgruppierung von Produktionen mit fallenden zu Produktionen mit steigenden Grenzkosten erfolgt, lassen sich zwar negative Auswirkungen von Sozialausgaben auf das Produktionsvolumen feststellen, ohne daß sich daraus schon Rückschlüsse auf den Grad der Bedürfnisbefriedigung in der Volkswirtschaft ergeben.

2. Verhalten der zunächst Begünstigten

Die Unterscheidung der Transferzahlungen in Subventionen und Sozialausgaben knüpft an den Zahlungsempfänger an. Damit ist aber noch nichts über den letztlich Begünstigten ausgesagt. Das natürliche Verhalten des Empfängers ist es, auch voll in den Genuß der Transferzahlung zu kommen[1]. Die Realisierung der Begünstigung wird normalerweise über den Markt erfolgen. Das Marktverhalten von Anbietern oder Nachfragern

1) Vgl. Boehme, H.: Preissubventionen. Ein Beitrag zur Theorie der Ausgabeninzidenz. Berlin 1959, S.75/76.

muß sich also ändern. Die Reaktion der Marktgegenseite wird aber immer dahin tendieren, wenigstens einen Teil der Transferzahlung an sich zu ziehen[1].

Der Transferzahlungsbegünstigte hat also zwei Möglichkeiten:

(1) Besonders bei Subventionen, die nur kurzfristig gewährt werden, ist eine Änderung des unternehmerischen Marktverhaltens kaum zu erwarten[2]. Die Subvention wird also hier nicht als Kostensenkung oder Ertragserhöhung aufgefaßt. Sie wird in der Regel in voller Höhe einen unmittelbaren Gewinnzuwachs des zunächst Begünstigten darstellen. In diesem Falle besteht keine Differenz zwischen privat- und volkswirtschaftlichen Kosten. Eine direkte Einflußnahme auf den internationalen Handel tritt nicht ein, weil die innerbetrieblichen Veränderungen nicht zu Marktreaktionen führen. Eine wahrscheinliche Folge dieses Verhaltens ist eine Verbesserung der Eigenkapitalbasis der Unternehmen, nicht aber eine gesteigerte Investitionstätigkeit, die ja dann auch wieder zu Änderungen der Ausbringung führen würde. Die Verbesserung der Kapitalstruktur würde die Marktposition der betreffenden Unternehmen stärken. Auf dem durch Schaffung des Freihandelsgebiets größeren Markt und bei entsprechend schärferem Wettbewerb würde eine Verdrängung der begünstigten Unternehmen erschwert werden. Umstellungen der Produktionsstruktur in den einzelnen Volkswirtschaften würden verlangsamt.

(2) Führt die Transferzahlung dagegen zur Änderung des Marktverhaltens, so ergibt sich eine Verteilung der Begünstigung auf die beiden Marktseiten entsprechend den Elastizitätsverhältnissen[3]. Die Anteile der Transferzahlung, die jeder Marktseite letztlich zugute kommen, ergeben

---

1) Vgl. Boehme, H., a.a.O., S.76.
2) Vgl. Schorn, R.: Subventionswirkungen. Ein Beitrag zur Systematisierung und wirtschaftspolitischer Beurteilung von Hilfen aus dem Staatshaushalt. Diss. Mainz 1966, S.118.
3) Nur bei extremen Elastizitäten, z.B. völlig starrer Nachfrage, verbleibt die Transferzahlung in voller Höhe bei einer Marktseite.

sich aufgrund des Marktgeschehens. Damit hat sich der Leistungszwang vermindert. Während bei Wettbewerb der Markterfolg an eine wirtschaftliche Leistung geknüpft ist, dient nun der Marktmechanismus auch dazu, die Anteile der Transferzahlung auf die Marktseiten zu verteilen. Der Markt wird zum Instrument der Verteilung staatlicher Zuschüsse. Je mehr der Umfang öffentlicher Begünstigungen zunimmt, um so weniger wird die Leistung auf dem Markt zum Erfolgskriterium[1]. Sowohl der Leistungswille wie auch die Leistungsfähigkeit in der betreffenden Volkswirtschaft werden dadurch zurückgehen[2]. Das Risiko, das mit jedem Produktionsvorgang verbunden ist, wird durch Transferzahlungen vermindert. Folglich wird sich der 'Wettbewerb' um Subventionen auf den transferzahlungsbegünstigsten Märkten intensivieren[3], während der Leistungswettbewerb in seiner Bedeutung zurückgehen wird[4]. Das Kriterium eines Erfolges am Markt ist nicht mehr die bessere Leistung, sondern die höhere Transferzahlung.

Wenn schon der Wille und die Fähigkeit zur Leistungssteigerung auf dem Binnenmarkt schwindet, so trifft dies in weit größerem Maße für den internationalen Markt zu. Die Schaffung eines Freihandelsgebiets durch Beseitigung der Handelsschranken soll dem Leistungswettbewerb größere Möglichkeiten einräumen. Da sich aber durch die Transferzahlungen das Marktverhalten verändert, stellen die Ergebnisse des Marktprozesses nicht unbedingt eine Annäherung an den Freihandelsstatus dar. Unterschiedliche Kosten sind nicht mehr allein für das Ausmaß der internationalen Arbeitsteilung maßgebend. Damit werden die möglichen Vorteile zwischenstaatlicher Wirtschaftsverflechtung in Frage gestellt.

---

1) Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1966, S.182.
2) Vgl. Fackelmeyer, A., a.a.O., S.174.
3) Es besteht die Gefahr einer Übersetzung der subventionierten Wirtschaftsbereiche.
4) Es kommt zu einer Änderung des unternehmerischen Verhaltens: Wettlauf um Subventionen anstelle von Marktwettbewerb. Vgl. dazu: Schorn, R., a.a.O., S.77.

3. Unterschiedliche Marktwirkungen bei Subventionen und Sozialausgaben

Sozialausgaben führen unmittelbar und notwendig zu Marktwirkungen. Bei Subventionen hingegen stellen sich Änderungen des Marktgeschehens nur bei einem bestimmten Verhalten der zunächst Begünstigten ein und können außerdem nur als Folgewirkungen angesehen werden. Unterstellt man, daß die Transferzahlungen nicht nur kurzfristig gewährt werden - eine nicht allzu wirklichkeitsfremde Annahme -, so stellen sich sehr unterschiedliche Produktionswirkungen ein. Während bei Subventionen im allgemeinen die Ausbringung erhöht wird und als Folge davon der Produktpreis sinken wird, führen Sozialausgaben zunächst zu einer partiellen Preissteigerung. Die Preisbewegung wird erst wieder in Richtung auf den ursprünglichen Preis tendieren, wenn es zu entsprechender Ausdehnung des Angebots gekommen ist.

Bei Sozialausgaben verläuft also die Preisentwicklung derart, daß auf längere Sicht eine Annäherung an den ursprünglichen Preis durch Anpassung des Angebots an die Nachfrage stattfindet.

Bei Kostensubventionen führt der Marktmechanismus dazu, daß die Preise der subventionierten Produkte immer weiter unter den Ausgangspreis sinken. Je stärker und länger die Subventionierung betrieben wird, um so mehr entfernt sich der nun geltende Marktpreis von dem ursprünglichen Wettbewerbspreis. Die Produktionsstruktur wird sich ändern. Die Verzerrung des Kostengefüges in der Volkswirtschaft wird durch das Marktgeschehen sanktioniert. Die Tendenz der Angleichung von Preisen an Kosten gilt auch in diesem Falle. Der Zusammenhang von Preisen und Kosten, der sonst - gerade auch auf dem Gebiet des zwischenstaatlichen Handels - notwendige Voraussetzung für ökonomischen Erfolg ist, müßte in diesem Falle gestört sein. Denn nur dann, wenn die Preise ihre ursprüngliche Höhe beibehielten, wäre eine Ausrichtung des internationalen Handels an Hand der volkswirtschaftlichen Kosten möglich.

Im Gegensatz zu Sozialausgaben, bei denen durch die Marktkräfte eine Annäherung an die ursprünglichen Preise bei veränderter Produktionsstruktur erreicht wird, bestätigt das Marktgeschehen bei Subventionsgewährung die Verzerrung des internationalen Kostengefüges und veranlaßt eine gegenüber der Freihandelssituation unproduktive Änderung der internationalen Arbeitsteilung.

D. Einzelwirkungen unter Freihandelsbedingungen

Die Beteiligung am internationalen Wirtschaftsverkehr kann aus der Sicht der einzelnen Volkswirtschaft auf verschiedene Weise vorteilhaft sein:

(1) Der internationale Handel ermöglicht es, daß die produzierten Güter besser als bisher verteilt werden[1], d.h. der Grad der Bedürfnisbefriedigung im Freihandelsraum und damit auch in der einzelnen Volkswirtschaft steigt.

(2) Eine weitere Folge der Handelsaufnahme sind Produktionsumstellungen, durch die die Güterproduktion im Freihandelsraum verbilligt und gesteigert werden kann (Spezialisierung). Die erhöhte Wettbewerbsintensität zwingt zur Leistungssteigerung.

(3) Der dritte Weg, auf dem sich die einzelne Volkswirtschaft Vorteile verschaffen kann, besteht in der Diskriminierung der Partnerländer.

Während bei Handels- und Produktionswirkungen die Bestrebungen aller am Handel beteiligten Volkswirtschaften gleichgerichtet sind, fällt bei Diskriminierungen das Interesse der einzelnen Partner auseinander. Hinzu kommt noch, daß die einzelnen Wirkungen nicht unabhängig voneinander auftreten. Es muß also im folgenden untersucht werden, welche Konsequenzen sich für Handel und Produktion ergeben, wenn eine einzelne Volkswirtschaft die Partnerländer diskriminiert, und zwar in diesem Falle mit Hilfe öffentlicher Ausgaben.

I. Handelswirkungen

Wenn man von Produktionsänderungen absieht, so haben öffentliche Ausgaben zunächst Einfluß auf den Konsum. Damit ist aber zugleich auch gesagt, daß die Ausgleichsfunktionen des Han-

1) Meade, J.E., a.a.O., S.135.

dels[1] unter den nun vorliegenden Bedingungen zu veränderten Ergebnissen führen kann. Dabei muß berücksichtigt werden, daß die Handelswirkungen, die von den Subventionen einerseits und den Sozialausgaben andererseits ausgehen, unterschiedlich sind.

1. Handel und Transferausgaben

a) Subventionen

Subventionen können den Konsum nur über Änderungen der Produktionsmengen und der Güterpreise beeinflussen. Unter Wettbewerbsbedingungen sind die Produzenten gezwungen, die Preise ihrer subventionierten Erzeugnisse zu senken. Da sich zumindest die Preise der jeweiligen Substitutionsgüter unter ansonsten gleichen Bedingungen nicht in gleicher Richtung ändern werden, ist eine Verschiebung des Konsums denkbar[2]. Der Umfang der Konsumänderung hängt hauptsächlich von der Subventionsrichtung ab. Werden Subventionen überwiegend den Exportgüterindustrien gewährt, so werden die Preissenkungen nicht nur die ausländischen Marktverhältnisse berühren. Ein großer Anteil der Exportgüterproduktion wird regelmäßig im Inland verbleiben[3], so daß auch die Preisrelationen auf dem Inlandsmarkt verändert werden. Die Änderung des Verbrauchs betrifft also nur das Verhältnis von subventionierten zu nicht subventionierten Gütern. Der Konsum des subventionierten Gutes wird sich innerhalb des Freihandelsraumes in Partnerländern bei ansonsten unveränderten Bedingungen ähnlich entwickeln wie in dem subventionierenden Land.

Anders liegen die Verhältnisse, wenn importbedrohte Wirtschaftszweige subventioniert werden. Zwar werden auch hier die nicht subventionierten Güter diskriminiert. Hinzu kommt aber noch,

---

1) Darunter ist die Aufgabe zu verstehen, für den örtlich, zeitlich und sachlich differierenden Bedarf Güter entsprechend der Dringlichkeit bereitzustellen.
2) Vgl. Andel, N., a.a.O., S.14.
3) Eine Ausnahme bilden Monokulturen, was aber für den EWG-Bereich nicht zutrifft.

daß sich der Konsum des subventionierten Gutes im In- und Ausland unterschiedlich entwickeln wird, sofern die Subvention auf ein Land beschränkt bleibt. Während also bei Subventionierung der Exportgüterindustrien die Entwicklung im Freihandelsraum einheitlich ist, veranlaßt eine Subventionierung der importbedrohten inländischen Wirtschaftszweige, daß sich die Unterschiede im Verbrauch vergrößern. Für beide Fälle gilt aber gleichzeitig, daß sich der Verbrauch zwischen den einzelnen Gütergruppen verschiebt.

Die Funktion des Handels, die Knappheitsgrade und damit den Verbrauch in den einzelnen Ländern des Freihandelsraums anzugleichen, wird mit einer Ausnahme schlechter erfüllt als zuvor. Lediglich bei einer partiellen Betrachtung könnte man annehmen, daß sich bei einer Subventionierung der Exportgüterindustrien der Handel in bezug auf die begünstigten Bereiche voll auswirken kann, da die Änderungen gleichermaßen den inländischen und den internationalen Markt betreffen.

b) Sozialausgaben

Während sich Konsumänderungen bei Subventionen erst als Folgewirkungen von Preissenkungen ergeben, beeinflussen Sozialausgaben den Verbrauch unmittelbar. Den Anstoß hierzu gibt das erhöhte frei verfügbare Einkommen. Unter der Annahme, daß durch Sozialausgaben der Inlandskonsum insgesamt begünstigt wird, brauchten sich die Relationen der Güterpreise zueinander nicht zu verändern. Auch die Relationen gegenüber dem Ausland blieben unter diesen Voraussetzungen dieselben. Jedoch könnte z.B. durch erhöhten Inlandskonsum von Exportgütern der Export auf den Inlandsmarkt umgelenkt werden, so daß eine Schrumpfung des internationalen Handels möglich wäre.

Bei einer wirklichkeitsnäheren Betrachtung ist jedoch zu vermuten, daß die durch Sozialausgaben ermöglichte Nachfrageerhöhung nicht allen Gütern in gleichem Maße zugute kommen wird. Dadurch wird sich das Preisgefüge ändern. Die Verschiebung der Preisrelationen verändert nicht nur den inländischen Konsum, sondern hat gleichermaßen Rückwirkungen auf die Zusammensetzung

der Nachfrage in den Partnerländern. Eine Bereitstellung der Güter für den dringlicheren Bedarf, wie es vor der Intervention der Fall war, ist damit nicht mehr gewährleistet[1]. Unter diesem Aspekt gesehen, ist es grundsätzlich nicht von Bedeutung, ob sich die Mehrnachfrage hauptsächlich auf Import- oder Exportgüter richtet[2], da die Entwicklung des Verbrauchs im In- und Ausland in jedem Falle beeinflußt wird.

Wenn man also eine Abstufung vornimmt nach dem Ausmaß, in dem es gelingt, die Güter entsprechend den Dringlichkeiten bereitzustellen, so wirkt eine Subventionierung der Exportgüter weniger verzerrend. Die Handelsfunktion wird am stärksten betroffen bei Sozialausgaben. Das kann auch damit begründet werden, daß die Intervention den Verbraucher direkt betrifft und nicht wie bei Subventionen lediglich eine Reaktion auf veränderte Marktbedingungen darstellt.

2. Handel und Bedarfsstruktur

Nachdem nun dargelegt wurde, daß die Ausgleichsfunktion des Handels je nach Art der Transferausgaben in unterschiedlicher Weise berührt wird, kommt es nun darauf an zu zeigen, welche Konsequenzen sich grundsätzlich aus den veränderten Handelswirkungen ergeben. Im Anschluß daran müssen die Ergebnisse im Hinblick auf unterschiedliche Nachfrageelastizitäten und Bedürfnisse in den einzelnen Partnerländern modifiziert werden.

a) Konsumwirkungen bei beschränkter Handelsfunktion

Der Handel kann durch eine Angleichung der Preise in gewissen Bereichen die Verbrauchsgewohnheiten in den Partnerländern aneinander annähern.

---

1) Vgl. Meade, J.E., a.a.O., S.147.
2) Wenn allerdings mit einer Intensivierung des Handels zu rechnen ist, muß man graduelle Abstufungen vornehmen. Eine Beeinflussung der Handelswirkungen ist zwar nach wie vor festzustellen, aber die tatsächlichen Auswirkungen sollten dann in ihrer Bedeutung nicht überbewertet werden.

Nun kann es aber durch Transferzahlungen dazu kommen, daß Preisunterschiede bestehen bleiben, z.B. durch hohe Subventionierung importsubstituierender Produktionen, die die ausländischen Anbieter vom Inlandsmarkt fernhält. Die Wahl der Verbraucher wird eingeschränkt, da nicht länger mehrere Güter zur Auswahl zur Verfügung stehen[1]. Gleichzeitig wird sich die Nachfrage im Freihandelsraum durch die unterschiedlichen Preise ändern, ohne daß sich der Geschmack geändert hätte[2]. Die Annäherung der einzelnen Verbrauchsgewohnheiten in den einzelnen Partnerländern kann nicht nur in ihr Gegenteil verkehrt werden, die Unterschiede können zudem noch stabilisiert werden, da den Verbrauchern aufgrund der durch die Subventionierung ungünstigen Wettbewerbsposition von Importgütern die Wahlmöglichkeiten genommen sind.

Auch wenn man davon ausgeht, daß sich die Preise unter Wettbewerbsbedingungen im Freihandelsraum normalerweise angleichen, bleiben doch die Verzerrungen zwischen subventionierten und nicht subventionierten Produkten in dem oben dargestellten Fall bestehen. Damit vollzieht sich eine Ablenkung des Konsumgüterangebots in Richtung auf die begünstigten Branchen, die den wahren Bedarf verschleiert[3].

Transferausgaben führen also in diesem Fall zu Angebots- und Nachfragereaktionen, die die Güterversorgung in der einzelnen Volkswirtschaft und auch im Freihandelsraum beeinträchtigen.

b) Berücksichtigung der Nachfrageelastizität

Die Beschränkung der Ausgleichsfunktion des Handels kann teilweise durch eine entsprechend hohe Preiselastizität der Nachfrage aufgehoben werden. So konnten z.B. Preissenkungen im Inland durch entsprechende Nachfrageerhöhungen trotzdem zu einem Import führen, so daß die Wahlmöglichkeiten für die Konsumen-

---

1) Vgl. Balassa, B., a.a.O., S.23.
2) Vgl. Stolper, W.F.: Standorttheorie und Theorie des internationalen Handels, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 112.Band, 1956, S.212.
3) Vgl. Boehme, H., a.a.O., S.50.

ten steigen[1].

Die durch Transferausgaben bewirkte Verzerrung der Preisrelationen wird sich am wenigsten auswirken bei einer geringen Preiselastizität der Nachfrage. Preisbewegungen führen in diesem Fall nur zu geringen Nachfragereaktionen, so daß die Begünstigung wenigstens im Hinblick auf die Konsumenten ziemlich wirkungslos bleibt. So wird z.B. eine Subventionierung von Exportgütern dann nicht den gewünschten Erfolg haben, wenn in einem Importland mit einem großen Anteil am Handel des Partnerlandes die Preiselastizität der Nachfrage gering ist[2]. Die enge Verflechtung der EWG-Staaten und der Abbau der bestehenden Handelsschranken deuten auf eine Intensivierung des internationalen Wettbewerbs hin, so daß bei hohen Nachfrageelastizitäten die Wirkungen von Transferausgaben in den Preisen sichtbar werden dürften.

c) Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfsstrukturen

Neben den komparativen Kosten bestimmt der national unterschiedliche Bedarf das Ausmaß des Handels. Auch in einem Freihandelsraum wird sich der unterschiedliche Bedarf, der sich aufgrund geographischer Unterschiede und geschichtlicher Entwicklung der Einzelstaaten ergeben hat, nicht ohne weiteres angleichen. Die Ausgleichsfunktion des Handels ist also schon allein durch diese Gegebenheiten nur beschränkt wirksam[3]. Es erscheint fraglich, ob unterschiedliche Bedarfsstrukturen bereits unterschiedliche Produktionseinrichtungen notwendig machen[4]. Damit würden mögliche Handelswirkungen ausgeschaltet, und die Größe des Frei-

---

1) Eine hohe Elastizität ist aber nur anzunehmen, wenn die Güter bereits vor Einführung der Diskriminierung gehandelt wurden. Siehe: Poser, K.: Die Wirkungen internationaler Präferenzsysteme auf Preise und Handelsströme. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 77, Berlin 1964, S.100.
2) Vgl. Kruse, A.: Außenwirtschaft, a.a.O., S.386.
3) Auf den Partnermärkten hat man mit einer anders gearteten Nachfrage zu rechnen, auf dem Binnenmarkt mit neuen Anbietern und Leistungen.Siehe: Henzler, R.: Die Konkurrenzsituation der Unternehmung bei Marktintegration, in: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Hrsg. v. E. Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd.55, Berlin 1965, S.471.
4) Dies behauptet Koulis, J., a.a.O., S.33.

handelsmarktes würde nur unzureichend genutzt. Vorteilhafter könnte es sein, eine Angleichung der Bedarfsstrukturen anzustreben. So kann z.B. eine Subventionierung der Exportgüter in Form eines Ausbaus des Informationswesens die Markttransparenz für Anbieter und Nachfrager erhöhen[1]. Dies muß als wesentliche Vorbedingung für eine Angleichung der Bedarfsstrukturen im Freihandelsraum angesehen werden; es ist aber auch möglich, daß die Produktionsstruktur dem unterschiedlichen Bedarf angepaßt wird, ohne daß es dabei zu einer Beschränkung der Handelsfunktion käme.

Die Wirkungen von Transferausgaben dieser Art können also die Handelswirkungen ergänzen und dazu führen, daß sich der internationale Handel intensiviert.

II. Produktionsauswirkungen

Durch den Handel können örtliche, zeitliche und sachliche Unterschiede im Angebot und in der Nachfrage nach Gütern ausgeglichen werden. Eine weitere Verbesserung der Güterversorgung kann nur durch die Lenkung der Produktionsfaktoren in lohnendere Verwendung erfolgen[2]. Es bleibt also im folgenden zu untersuchen, wie Transferausgaben, besonders Subventionen, die durch die Integration bedingten Produktionsumstellungen und -anpassungen beeinflussen. Dabei wird man unterscheiden müssen zwischen Folgen, die in der laufenden Produktionsperiode zu verzeichnen sind, und solchen, die sich erst auf längere Sicht ergeben.

1. Kurzfristige Wirkungen

a) Mengenänderungen

Aus der Sicht der begünstigten Betriebe wird durch die Subvention das Verhältnis von Faktoreinsatz zu Faktorertrag verbessert. Eine Subvention kann als Zuschuß zum Grenzertrag oder

---

1) Vgl. Kruse, A.: Außenwirtschaft, a.a.O., S.394.
2) Vgl. Meade, J.E., a.a.O., S.136.

als Rückerstattung eines Teils der Grenzkosten angesehen werden.

Durch die Subvention wird der Punkt, bei dem die Gleichheit von Grenzkosten und Preis erreicht ist, in den meisten Fällen verschoben[1], so daß eine Produktionsausdehnung erfolgen muß, wenn eine Gewinnmaximierung angestrebt wird[2]. Auf kurze Sicht kann es jedoch nur zu Produktionsausdehnungen kommen, wenn die Kapazitäten nicht voll ausgelastet sind, was für die subventionierten Betriebe zutreffen dürfte. Dabei wird die Produktionsausdehnung um so stärker sein, je größer die Produktionselastizität ist, d.h. je flacher die Grenzkostenkurve verläuft[3]. Diese aus betrieblicher Sicht notwendigen Folgen einer Subventionierung können aber zu Verzerrungen des Wirtschaftsgefüges führen. Die Produktionsausdehnung in den begünstigten Bereichen erfolgt auf Grund einer erhöhten Rentabilität. Aus betrieblicher Sicht können z.B. die Auswirkungen einer Subvention und die Einführung eines technischen Fortschritts gleich sein. Für die Gesamtwirtschaft gilt ein anderer Maßstab, nämlich die gesamtwirtschaftliche Produktivität. So wird auch gesamtwirtschaftlich die Einführung eines technischen Fortschritts anders zu beurteilen sein als die Gewährung einer Subvention. Die unterschiedlichen Ergebnisse der einzelwirtschaftlichen Rentabilitäts- und der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsmessung[4] führen dazu, daß nicht nur Produktionsfaktoren in Verwendungen niedrigen Ertrages belassen werden, sondern daß außerdem noch Produktionsfaktoren aus ergiebigeren Verwendungen abgezogen werden. Die Produktion wird also in Richtung auf die begünstigten Branchen abgelenkt[5]. Der wirtschaftliche Einsatz der Produktionsfaktoren ist in Frage gestellt, da die Grenzproduktivität des Faktorein-

---

1) Ausnahmen bilden Subventionen, die die Fixkosten senken. Siehe dazu auch Ausführungen auf S.59, Fußnote 3.
2) Vgl. Masoin, M., a.a.O., S.26.
3) Vgl. Schorn, R., a.a.O., S.26.
4) Zu den Begriffen 'Rentabilität', 'Wirtschaftlichkeit', 'Produktivität' siehe: Rose, K.: Produktivität, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band VIII, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1964, S.613 ff.
5) Vgl. Meinhold, W.: Subventionen, a.a.O., S.245.

satzes in den subventionierten Branchen gesamtwirtschaftlich geringer ist als in den nicht subventionierten Wirtschaftsbereichen[1].

Betrachtet man die Faktorbewegungen, so lassen sich dabei keine Aussagen über die Entwicklung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit treffen, da die Produktionsfaktoren voraussetzungsgemäß nur innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften beweglich sind. Es läßt sich lediglich feststellen, daß die sinkende Produktivität in der Volkswirtschaft infolge der Subventionierung rein mengenmäßig die Güterversorgung im Freihandelsraum vermindert.

b) Preisbewegungen

Komparative Kostenunterschiede zwischen den einzelnen Ländern sind nur dann als Ausgangspunkt für eine wirksame internationale Arbeitsteilung anzusehen, wenn Marktpreise und Stückkosten der Güter gleich sind. Da aber die Gewinnmaximierung unter Wettbewerbsbedingungen eine Gleichheit von Preisen und Grenzkosten voraussetzt, gibt es nur eine Ausbringungsmenge, die das einzelwirtschaftliche Verhalten und das gesamtwirtschaftlich günstigste Maß der Arbeitsteilung koordiniert, nämlich die dem Stückkostenminimum entsprechende Produktionsmenge. Wird nur eine Subvention gewährt, so wird in der Regel[2] die Stückkostenkurve nach unten verlagert. Auswirkungen auf die internationale Arbeitsteilung werden sich aber nur ergeben, wenn gleichzeitig auch die Grenzkostenkurve verschoben wird[3], da sich dann das unternehmerische Verhalten ändert. Ausbringungserhöhungen und Preisbewegungen sind die Folge. Die nur privatwirtschaftlich in Erscheinung tretende Kostensenkung führt also zu gesamtwirtschaftlichen Wirkungen. Durch die Produktionsausdehnung werden

1) Vgl. Giersch, H.: Das Handelsoptimum, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 76, 1956, S.29.
2) Ausnahme z.B. Stillegungsprämien.
3) Bei einer Senkung der Fixkosten bleibt die Grenzkostenkurve unverändert, lediglich die Liquidität des Unternehmens wird erhöht. Siehe: Schmidt, D., a.a.O., S.77.

die Kosten tendenziell steigen, da durch die stärkere Nachfrage die beweglichen Produktionsfaktoren knapper werden. Die Preise der subventionierten Güter werden infolge der Angebotsausdehnung fallen. Die ursprüngliche Gleichheit von Preisen und Stückkosten ist nicht mehr gegeben. Die internationale Arbeitsteilung wird sich verändern. Durch die aus volkswirtschaftlicher Sicht nun bestehenden Unter-Kosten-Preise werden entweder mehr Güter als zuvor exportiert oder aber der Import ins Inland wird erschwert.

Neben den Güterpreisen werden sich aber auch die Faktorpreise ändern. Da auf kurze Sicht nur der Faktor Arbeit mobil ist, können die arbeits- wie auch die kapitalintensiven Wirtschaftszweige ihre Produktion nur durch vermehrten Einsatz von Arbeit erhöhen. Es kann also teilweise zu einer verstärkten Verwendung von Arbeit bei unverändertem Kapitaleinsatz kommen. Die Arbeitsproduktivität sinkt unter der Annahme der Geltung des Ertragsgesetzes bei steigendem Lohn. Da die Preise der subventionierten Produkte in jedem Falle sinken und dadurch die internationale Arbeitsteilung verändern, ergeben sich bei kapital- und arbeitsintensiven Gütern unterschiedliche Anpassungsprozesse, wobei kurzfristig nur der Faktor Arbeit alternativ verwendet werden kann.

Bei einer Subventionierung kapitalintensiver Güter erscheint im Inland eine Ausdehnung der kapitalintensiven Produktion und im Ausland der arbeitsintensiven Produktion vorteilhaft. Die Produktionsausdehnung erfolgt kurzfristig jeweils durch vermehrten Einsatz des Faktors Arbeit. Für das Inland ergeben sich dabei folgende Nachteile: Die Subventionierung bewirkt eine volkswirtschaftlich unproduktive Faktorumgruppierung; darüber hinaus führt die Substitution von Kapital durch Arbeit zu einem weiteren Absinken der Produktivität. - Im Ausland dagegen sind die Nachteile der Umgruppierung weniger schwerwiegend, da dort keine partielle Substitution des Faktors Kapital durch den Faktor Arbeit bewirkt wird.

Bei einer Subventionierung arbeitsintensiver Güter erscheint

im Inland eine Ausdehnung der arbeitsintensiven Produktion und im Ausland der kapitalintensiven Produktion vorteilhaft. Die Anpassungsprozesse verlaufen ähnlich wie in dem oben geschilderten Fall, nur mit dem Unterschied, daß sich hierbei vornehmlich im Ausland Produktivitätseinbußen ergeben.

Je nach Ansatzpunkt können die durch eine Subventionierung bewirkten Produktivitätsminderungen Inland und Ausland in unterschiedlichem Ausmaß treffen, wobei sich jedoch in jedem Fall im Freihandelsraum insgesamt durch die Faktorumgruppierungen beachtliche Produktivitätsverluste einstellen werden.

2. Langfristige Wirkungen

a) Anpassung der Produktionsstruktur

Die Schaffung eines Freihandelsraumes bringt Umstellungen im Aufbau der nationalen Produktion der Mitgliedsländer mit sich. Infolge des Integrationsprozesses sind Kapitalverluste nicht zu vermeiden[1]. Im größeren Wirtschaftsraum werden die Maßstäbe, die bisher für die einzelnen Volkswirtschaften die Verwendung der Produktionsfaktoren bestimmten, verändert. Wachstumssteigernde Tendenzen gewinnen an Bedeutung. Dies ist jedoch in der Regel mit Kapitalverlusten in schrumpfenden Wirtschaftsbereichen verbunden. Die Verluste entstehen nur deshalb, weil das Kapital gebunden ist und nicht schnell genug in lohnendere Verwendungen gelenkt werden kann. Es ist möglich, die bestehenden Wachstumseffekte zu verstärken, gleichzeitig aber auch die Kapitalverluste zu vermindern, wenn es gelingt, die Mobilität des Kapitals[2] zu erhöhen[3]. Dadurch werden sich die Vermögensverluste der unmittelbar Betroffenen in Grenzen halten; aber

---

1) Vgl. Giersch, H.: Einige Probleme der kleineuropäischen Zollunion, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 113.Band, 1957, S.630.
2) Unter 'Mobilität des Kapitals' ist die Umwandlung des gebundenen Sachkapitals in frei verwendbares Geldkapital zu verstehen.
3) Vgl. Zachau-Mengers, G.: Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik. Diss. Jena 1930, S.35.

auch die möglichen gesamtwirtschaftlichen Kapitalverluste verringern sich. Die Erhöhung der Mobilität des Kapitals bedeutet, daß die Kapitalfreisetzung beschleunigt werden kann. Die betroffenen Unternehmen werden einen großen Teil ihrer Anlagen schon durch Abschreibungen amortisiert haben, ehe sie infolge der Integration zum Ausscheiden aus dem Markt gezwungen werden. Das freigesetzte Kapital steht den durch die Integration begünstigten Betrieben zur Verfügung, die ihre Kapazitäten erweitern können, ohne daß ihr Kostenvorteil durch steigende Kapitalkosten verringert würde. Falls eine Subvention solche Folgen auslösen kann, so wird dadurch der Anpassungsprozeß im Integrationsraum beschleunigt.

In den meisten Fällen wird jedoch durch eine Subvention beabsichtigt, die bestehende Produktionsstruktur zu zementieren, so daß die Mobilität des Kapitals weiter verringert wird. Direkte Kapitalhilfen und Zinssubventionen verhindern ein Ausscheiden der Grenzproduzenten und lassen nicht einmal eine Schrumpfung der betreffenden Branche zu. Durch die Subventionen steigt einzelwirtschaftlich der Wert von Kapitalgütern; es werden Fehlinvestitionen hervorgerufen, und die Kapitalverluste erhöhen sich[1].

Da die Integration die Marktchancen der Unternehmen verbessert und deshalb die Investitionsneigung groß sein wird, kann es auch dazu kommen, daß die subventionierten Unternehmen ihre Kapazitäten erweitern, besonders dann, wenn die Subvention die Selbstfinanzierung begünstigt[2]. Dadurch werden Fehlinvestitionen möglich, denn der Kapitalmarkt kann insoweit seine Auslesefunktion nicht ausüben. Durch die erhöhte Selbstfinanzierung wird der Kapitalmarkt an Bedeutung verlieren. Die durch die Integration begünstigten Unternehmen können Kapital nur zu erhöhten Kosten erhalten, so daß sich ihr Kostenvorteil verringert.

Subventionen, die die Mobilität des Kapitals verringern, hemmen die Entwicklung der Wachstumsindustrien. Die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung können nicht voll genutzt werden.

---

1) Vgl. Fackelmeyer, A., a.a.O., S.180.
2) Z.B. steuerbegünstigte Abschreibungen.

b) Standortverlagerung

Als Folge einer Integration wird sich die Produktion an günstigere Standorte verlagern, in der Regel durch unterschiedliches Wachstum der Betriebe[1]. Ein unterschiedliches Wachstum einzelner nationaler Wirtschaftszweige wird sich durch die größere Bedeutung von Kostenvorteilen in dem neu geschaffenen Freihandelsraum ergeben und kann durch eine Angleichung der Bedarfsstrukturen verstärkt werden. Da die Faktorpreise entsprechend den Annahmen in den einzelnen Volkswirtschaften an allen Orten gleich sind, wird sich die Produktion nur verlagern, wenn sich die Absatz- oder Beschaffungsbedingungen infolge der Integration verändert haben. Wird der Standort durch den Absatz bestimmt, so wird sich die Produktion dann verlagern, wenn sich die Bedarfsstrukturen in den Partnerländern annähern. Bestimmen dagegen Rohstoffe und Vorprodukte den Standort, so wird es zu Änderungen kommen, wenn deren Bezug aus den Partnerländern Vorteile bietet. In beiden Fällen wird sich die Produktion von den Randzonen des Freihandelsgebiets in die Ballungszentren verlagern. Berücksichtigt man zudem noch, daß der beste Standort einer Industrie auch vom Standort der anderen Industrien abhängt[2], so wird die Standortverlagerung der durch die Integration begünstigten Industrien schließlich die Ballung der Produktionsstandorte im Zentrum des Freihandelsgebiets verstärken.

Die ungünstig gelegenen Randgebiete geraten unter Wettbewerbsdruck[3]. Eine Subvention, die die Auswirkungen der Integration auf die inländische Produktion vermindert, kann in diesem Falle die Verlagerung der Standorte ganz oder teilweise verlangsamen. Die Stärkung der Ballungsgebiete und damit gleichzeitig die Vergrößerung von regionalen Entwicklungsunterschieden innerhalb der einzelnen Volkswirtschaft kann gemildert werden.

---

1) Vgl. Predöhl, A. - Jürgensen, H.: Europäische Integration, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band III, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S.376.
2) Vgl. Stolper, W.F., a.a.O., S.208.
3) Vgl. Müller-Armack, A.: Europa, unsere Aufgabe, a.a.O., S.22.

c) Subventionen und technischer Fortschritt

Im Zuge der Integration wird nicht nur durch den schärferen Wettbewerb der Zwang zur Kostensenkung und damit zur Rationalisierung verstärkt, auch durch stärkere Kontakte der Industrien untereinander wird der technische Fortschritt gefördert[1]. Die Position der durch die Integration begünstigten Wirtschaftszweige wird gestärkt. Gleichzeitig kann sich aber auch der Wettbewerbsvorsprung der leistungsfähigsten Unternehmen einer Branche vergrößern, da sie am ehesten in der Lage sind, das zur Rationalisierung erforderliche Kapital zu beschaffen. Die Wettbewerbsposition kostenungünstig produzierender Unternehmen, z.B. infolge ungünstiger Standortlage, wird weiter geschwächt; die Entwicklung neuer Unternehmen kann erschwert werden, da eine Kapitalbeschaffung durch Selbstfinanzierung nicht ohne weiteres möglich ist, aber auch der Weg über den Kapitalmarkt durch geringe Kreditwürdigkeit infolge momentan fehlender Rentabilität versperrt ist[2].

Durch eine Subventionierung der Bereiche, denen Erfolgschancen in der Zukunft eingeräumt werden, kann die Entwicklung neuer Wirtschaftszweige gefördert werden bzw. die Anpassung an veränderte Bedingungen, z.B. Standort, bei bereits bestehenden Branchen erleichtert werden. Dadurch ergeben sich Subventionswirkungen, die sich grundsätzlich von den bisher behandelten Folgen unterscheiden. Die Begünstigung bringt nicht nur den Einzelwirtschaften, sondern auch der Gesamtwirtschaft Vorteile, da die Produktivität steigt. Doch wird bei einer Rationalisierungsinvestition der regelmäßig auftretende Kapazitätseffekt zu berücksichtigen sein, d.h. es wird nicht die gleiche Produktionsmenge zu gesunkenen Kosten ausgebracht, sondern die Ausbringung bei gleichen oder sinkenden Kosten erhöht. Insbesondere bei bereits bestehenden Wirtschaftszweigen kann sich die Gefahr ergeben, wenn die Nachfrage nicht elastisch genug

1) Vgl. Scitovsky, T.: Economic Theory and Western European Integration. London 1958, S.134.
2) Vgl. Wessels, Th., a.a.O., Sp.5326.

ist, daß der Kapazitätseffekt als Nebenwirkung der Rationalisierung, eine schon vor der Subventionierung bestehende Überkapazität[1] verstärkt[2]. Eine Umstellung der Produktionsstruktur der einzelnen Volkswirtschaft wird verhindert, da durch die Investition Kapital langfristig gebunden ist. Der Anpassungsvorgang wird aber noch dadurch erschwert, daß die subventionierten Betriebe infolge der Rationalisierung leistungsfähiger geworden sind und deshalb nur schwer verdrängt werden können.

Vermehrte Rationalisierungsbestrebungen in den momentan unter Wettbewerbsdruck stehenden Unternehmen können also der Anpassung der Produktionsstruktur und damit der Erhöhung der internationalen Spezialisierung im Wege stehen.

---

1) Die Übersetzung der Branche kann die Subventionierung veranlaßt haben.
2) Vgl. Vetter, E.G.: Investitionslenkung. Heidelberg 1956, S.97/98.

E. Wirkungen bei abweichenden Bedingungen

I. Regionaler Freihandel

Bei der Schaffung eines begrenzten Freihandelsraumes werden die Wirkungen von Transferausgaben in einer Volkswirtschaft hauptsächlich die Wirtschaftsbeziehungen zu den Partnerländern berühren und den Handel mit Drittländern allenfalls in zweiter Linie beeinflussen. Denn die Möglichkeiten einer Einflußnahme durch Transfergaben sind im Freihandelsraum größer, da keine sonstigen Handelsbeschränkungen zwischen den Partnerländern bestehen. Der Handel mit Drittländern wird nur in abgeschwächtem Maße beeinflußt, da sich dort auch andere Handelshemmnisse auswirken[1]. Hierdurch wird der Handel zwischen den Ländern des Freihandelsraumes und den Drittländern auf doppelte Art geschmälert. Einmal wird der Export der Drittländer in den Freihandelsraum erschwert, da die Handelsschranken nur zwischen den Partnerländern beseitigt wurden und gegenüber der Außenwelt bestehen bleiben. Zum anderen wird aber auch der Export der Länder des Freihandelsraumes in die Drittländer erschwert, da die Handelsschranken in den Drittländern bestehen bleiben, während sie gegenüber den Partnerländern beseitigt wurden. In beiden Fällen werden handelshemmende Transferzahlungen den Handel zwischen den Partnerländern mehr beeinflussen können als den Güteraustausch mit den Drittländern, da diese Begünstigungen im Falle des Handels mit Drittländern lediglich eine weitere Handelsbeschränkung bedeuten[2], während eine Transferzahlung im Falle des ansonsten ungehinderten Handels zwischen den Partnerländern die einzige Beschränkung des Güteraustausches darstellt. Nachdem nun festgestellt wurde, daß Transferausgaben den Freihandelsmarkt mehr als die Drittländer beeinflussen, müssen nun die Folgen einer regionalen Wirtschaftsintegration im einzelnen untersucht werden.

---

1) Vgl. Andel, N., a.a.O., S.16
2) Es ist dabei nicht nur an Zölle, sondern z.B. auch an Kontingente zu denken.

Bei regionalem Freihandel kann es grundsätzlich zu handelsvermehrenden und handelsablenkenden Wirkungen kommen. In der EWG wird man wenigstens teilweise mit einer Handelsvermehrung zu rechnen haben[1], also mit einer Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung. Insofern ergeben sich in diesem Falle keine Unterschiede zwischen regionalem und weltweitem Freihandel. Unter diesen Bedingungen werden sich dann aber auch die Wirkungen von Transferausgaben bei weltweitem und regionalem Handel nicht unterscheiden.

Wenn dagegen bei einer regionalen Wirtschaftsintegration handelsumlenkende Wirkungen vorherrschen, müssen die Auswirkungen von Transferausgaben gesondert betrachtet werden. Bei Handelsumlenkungen wird sich die Produktion eines Gutes von kostengünstigeren Drittländern in kostenungünstigere Partnerländer verlagern, da die Handelsbeschränkungen die Kostennachteile überkompensieren. Transferzahlungen bewirken aber zugleich, daß sich die Produktion innerhalb des Freihandelsraumes in die begünstigte Volkswirtschaft verlagert.

Wenn mögliche Handelsumlenkungen die begünstigte Volkswirtschaft selbst betreffen, können Transferzahlungen an die nunmehrigen Exportgüterproduktionen die Verlagerung der Produktion von Drittländern ins Inland intensivieren, so daß der Handel innerhalb des Integrationsraumes auf Kosten einer Erhöhung der weltweiten Arbeitsteilung zunimmt. Doch neben den negativen Produktionswirkungen sind mögliche positive Konsumwirkungen zu beachten, denn die Verlagerung der Produktion in das kostenungünstige Inland braucht nicht gleichbedeutend mit einer Verschlechterung der Position der importierenden Partnerländer zu sein[2]. Durch die Handelsschranken, die gegenüber den Drittländern bestehen, und durch die Gewährung von Transferzahlungen werden die Kostennachteile der inländischen Produktion überkompensiert, so daß die Verbraucherpreise für inländische Exportgüter in den Partnerländern tendenziell sinken können.

---

1) Vgl. Ausführungen S.16.
2) Vgl. Gehrels, F.: Customs Unions from a Single-Country Viewpoint, in: The Review of Economic Studies, N. 63, 1956/57, S.63.

Dadurch können sich positive Konsumwirkungen ergeben. Eine eindeutige Beurteilung der Transferzahlungswirkungen ist nicht möglich, da sich zwar das Versorgungsniveau im Freihandelsraum erhöhen kann, gleichzeitig aber auch die Effizienz der weltweiten Arbeitsteilung sinkt.

Bei einer Stützung importbedrohter nationaler Wirtschaftszweige wird zwar eine mögliche Handelsumlenkung auf die Partnerländer verhindert, da anstelle des Imports nun die eigene Erzeugung tritt, gleichzeitig wird aber der Handel im Freihandelsgebiet zurückgehen. Eine verbesserte Versorgung durch eine Senkung der Verbraucherpreise im Inland kann sich auch hier ergeben.

Eine weitere Folge der regionalen Wirtschaftsintegration ist ein vermehrter Kapitalzufluß aus den Drittländern. Die Unternehmen in den Drittländern werden im Freihandelsraum Zweigwerke gründen, um auf diese Weise die Handelsbeschränkungen zu umgehen. Anstelle von Warenexport tritt der Kapitalexport. Da diese Entwicklung allein auf die bestehenden Handelsschranken zurückzuführen ist, liegt eine Fehlleitung von Produktionsfaktoren vor[1]. Infolge der Gründung von 'tariff-factories' müssen sich die inländischen Anbieter nicht nur gegen die Konkurrenz in den Partnerländern, sondern auch indirekt der Drittländer behaupten. Transferzahlungen in einem Land werden auf die Dauer die inländische Produktion nicht schützen können, da einerseits z.B. Sozialausgaben nicht nur die inländische Produktion begünstigen, andererseits aber Zweigwerke nur von großen und leistungsfähigen Unternehmen errichtet werden, so daß deren Verdrängung erschwert wird. Der doppelte Druck durch Zweigwerke und Unternehmen in den Partnerländern kann inländische Anbieter trotz Transferzahlungen vom Markt verdrängen.

Während bei allgemeinem Freihandel Transferzahlungen wohl die Spezialisierung hemmten, gleichzeitig aber halfen, Kapitalverluste zu vermindern, entstehen bei regionalem Freihandel

---

1) Vgl. Küng, E.: Rückwirkungen der EWG auf die übrigen westeuropäischen Länder, in: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart. Hrsg. v. E. Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 35, Berlin 1965, S.271.

Kapitalverluste ohne eine gleichzeitige Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung, da die Gründung von 'tariff factories' eine Fehlleitung von Produktionsfaktoren bedeutet.

Die Schaffung eines begrenzten Freihandelsraumes kann den Mitgliedern auch dadurch Vorteile bringen, daß sich die 'Terms od Trade' gegenüber Drittländern verbessern[1]. Trotz dieser günstigen Ausgangslage führt die Gewährung von Transferausgaben dann aber dazu, daß die begünstigten Unternehmen die Möglichkeit zu einem vermehrten Absatz vornehmlich innerhalb des Integrationsraumes[2] zu verwirklichen suchen, also je nach Ansatzpunkt der Begünstigung entweder auf dem Binnenmarkt oder auf den Partnermärkten. Dadurch werden Anbieter aus den Partnerländern veranlaßt, entweder ihre Leistungen zu steigern oder aber bei unveränderten Leistungen ihre Produkte vermehrt auf den Märkten von Drittländern anzubieten. Der Handel der begünstigenden Volkswirtschaft mit den Drittländern wird schrumpfen, da Transferzahlungen den ansonsten ungehinderten Handel mit den Partnerländern weit stärker intensivieren können als den ohnehin schon beschränkten Handel mit den Drittländern. Die Wirtschaftsbeziehungen der übrigen Partnerländer mit den Drittländern können sich verstärken, da die verbesserte Wettbewerbsposition der begünstigten Unternehmen die Anbieter aus den Partnerstaaten vom Markt zurückdrängt, wenn sie ihre Leistungen nicht erhöhen können, und dazu veranlaßt, sich neue Absatzmöglichkeiten in Drittländern zu erschließen. Die Preise für Exportgüter werden fallen. Damit werden sich aber die 'Terms of Trade' der Partnerländer gegenüber den Drittländern, verglichen mit der Ausgangslage, nicht verbessern können. Gleichzeitig wird aber auch die begünstigende Volkswirtschaft keinen zusätzlichen Vorteil aus dem noch verbleibenden Handel mit Drittländern ziehen können, da diese auf Importe aus den Partnerländern ausweichen können. Aufgrund einer Transferzahlung innerhalb des Freihandelsraumes werden sich also die Austauschrelationen des

---

1) Vgl. Küng, E.: Rückwirkungen der EWG..., a.a.O., S.272.
2) Die Begünstigung wird den Handel mit den Partnerstaaten eher beeinflussen können als den Güteraustausch mit den Drittländern. Vgl. dazu Ausführungen S.66.

gesamten Freihandelsgebietes gegenüber den Drittländern - verglichen mit der Ausgangssituation ohne Transferausgaben - verschlechtern.

Betrachtet man nun die Wirkungen eines regionalen Zusammenschlusses für die Drittländer, so muß festgestellt werden, daß nicht nur deren Exporte in den Freihandelsraum und die Importe von dort - zumindest relativ - schrumpfen werden, sondern daß sich zudem die Tendenzen im Hinblick auf einen Zusammenschluß der Drittländer durch die allen gegenüber wirksame Diskriminierung verstärken werden[1]. Die Bildung zweier miteinander nur lose verbundener Wirtschaftsgebiete wird aber zunächst dadurch gehemmt, daß die Unternehmen im Freihandelsgebiet ihre bereits bestehenden Marktorganisationen in Drittländern nicht ohne weiteres abbauen können und auch wollen. Wird nun durch Transferausgaben die Mobilität des Kapitals erhöht, so kann entweder die Umlenkung des Kapitals auf den Freihandelsmarkt beschleunigt und damit die Entstehung eines abgeschlossenen Wirtschaftsgebietes erleichtert werden, oder das freigesetzte Kapital kann dazu benutzt werden, in den Drittländern Zweigbetriebe zu errichten. Eine Umlenkung des Kapitals auf den Freihandelsmarkt kann eine Fehlleitung von Produktionsfaktoren bedeuten, da als Anlaß der Kapitalabwanderung aus den Drittländern nicht Ertragssteigerungen, sondern hauptsächlich die Beseitigung der Handelsschranken in einem Teil der Welt anzusehen sind, während bei der Errichtung von Zweigbetrieben in den Drittländern der Vorteil schon früher kostengünstiger Produktionen durch eine den veränderten Handelsbedingungen angepaßte Art auch weiterhin genutzt werden kann. Neben die Arbeitsteilung kann also die wechselseitige Kapitalverflechtung treten, so daß die internationalen Wirtschaftsbeziehungen teilweise auf eine andere Ebene verlagert werden.

Diese Entwicklung wird vor allem dann wahrscheinlich sein, wenn die Unternehmen in den Partnerländern durch die Transferzahlungen gezwungen werden, sich Absatzgebiete in Drittländern zu

---

1) Vgl. Giersch, H.: Einige Probleme ..., a.a.O., S.612.

erschließen. So können Transferausgaben dazu beitragen, daß die Abschließung eng begrenzter Wirtschaftsgebiete zugunsten der internationalen Arbeitsteilung vermieden wird.

II. Variation des Faktoreinsatzes

1. Beschäftigungslagen

a) Überbeschäftigung

In einer Volkswirtschaft, in der Überbeschäftigung herrscht, werden sich allgemein die Integrationsbestrebungen verstärken[1], da das Hauptmotiv für die Abschließung nach außen, nämlich der Schutz der nationalen Produktion, wegfällt[2]. Durch verstärkte Importe aus Partnerländern könnte man den Nachfrageüberhang beseitigen und eine Normalisierung einleiten. In dieser Situation erscheint es widersinnig, wenn gleichzeitig handelsumlenkende Transferzahlungen gewährt werden; denn durch Sozialausgaben würde die Nachfrage nach Konsumgütern noch weiter belebt, insbesondere durch die in der Hochkonjunktur bestehende Erwartung steigender Preise, und bei Subventionen würde der Import aus den Partnerländern erschwert oder aber das Inlandsangebot durch vermehrten Export schrumpfen. Nun werden aber an der wirtschaftlichen Entwicklung nicht alle Branchen in gleichem Maße teilhaben können; zwar wird bei Überbeschäftigung eine allgemeine Preissteigerung eintreten, aber die Preiserhöhungen in einigen Bereichen und damit auch die Knappheitsgewinne werden überdurchschnittlich hoch sein. Hauptsächlich dort werden ausländische Anbieter ihre Produkte vermehrt absetzen können.

Daraus kann aber nun nicht geschlossen werden, daß sich damit der internationale Handel auch gleichzeitig aufgrund komparativer Kostenunterschiede ausrichtet[3]. Überhaupt wird bei

---

1) Das gilt sowohl innerhalb der EWG als auch gegenüber Drittländern.
2) Vgl. Ruppert, W.: Systematik der Integration. Zur Theorie der wirtschaftlichen Integration und zur Problematik der EWG, in: Schmollers Jahrbuch, 85.Jg., 4.Heft 1965, S.451.
3) Über die Beziehung zwischen komparativen und absoluten Kostenunterschieden im internationalen Handel: Vgl. Ausführungen S.11, Fußnote 1.

Überbeschäftigung eine Verschärfung des Wettbewerbs nicht eintreten[1], da die Grenzbetriebe[2] nicht verdrängt werden. Von einer Verbesserung der Arbeitsteilung kann also in diesem Stadium nicht gesprochen werden. Über die Direktwirkungen von Subventionen könnte sich die Möglichkeit ergeben, das Vordringen ausländischer Anbieter auf die Bereiche zu beschränken, die im Inland mit komparativen Kostennachteilen produzieren und deshalb geringe Wachstumschancen haben. Da Transferzahlungen bei Überbeschäftigung, wenn überhaupt, nur den Bereichen gewährt werden, die einen geringen Anteil an dem allgemeinen Aufschwung haben, kann eine Begünstigung zu einer verbesserten Ausrichtung der internationalen Güterströme führen. Bei Überbeschäftigung werden Subventionen allenfalls eine Verlangsamung des Preisauftriebs auf einem Markt bewirken können, da Preissteigerungstendenzen vorherrschen. Gezielte Sozialausgaben[3] können dagegen auch in den bisher benachteiligten Bereichen Preissteigerungen induzieren[4], so daß möglicherweise die Preisverzerrungen gegenüber den prosperierenden Branchen gemildert und folglich die Handelsströme umgelenkt werden. Zwar wird durch Sozialausgaben unter Umständen die Preissteigerungstendenz verstärkt, aber gleichzeitig könnte es auch zu einer gleichmäßigeren Entwicklung der Branchen kommen. Steigende Importe können den Nachfrageüberhang im Inland beseitigen helfen. Dadurch wird das Handelsvolumen im Freihandelsraum zunehmen. Auf kurze Sicht wird es jedoch nur zu einseitigen Güterbewegungen kommen, und der Güteraustausch wird nicht berührt. Durch gewisse Sozialausgaben, wie etwa verbilligte Anschaffungsdarlehen für junge Ehepaare, besteht die Möglichkeit, daß sich der Importsog vornehmlich in möglicherweise kostenunterlegenen Wirtschaftszweigen auswirkt. Wenn man davon ausgeht, daß auf lange Sicht gesehen die momentane Importsteigerung in entsprechenden Exporten ihren Ausgleich findet, können dadurch

1) Vgl. Henzler, R.: Die Konkurrenzsituation...,a.a.O., S.471.
2) In dieser Situation sind darunter die Betriebe einer Branche zu verstehen, die zu den höchsten Kosten produzieren, aber trotzdem keine Verluste hinnehmen müssen.
3) Die Zahlungen aus dem Lastenausgleichsfonds, wie z.B. die Hausratshilfe, können hierfür beispielhaft sein.
4) Eine Einwirkung auf den Investitionsgüterbereich ist auf diese Art nicht möglich.

die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung erleichtert werden.

b) Unterbeschäftigung

Bei Unterbeschäftigung in einer Volkswirtschaft werden Transferausgaben mit bestimmter Ausrichtung bei ausgeglichenem Staatshaushalt kaum Produktionsänderungen hervorrufen können. Falls aber die begünstigten Unternehmen dennoch ihre Kapazitäten besser auslasten können, so werden sich kaum nachhaltige Folgewirkungen zugunsten anderer Branchen ergeben, da die Auswirkungen partieller Maßnahmen auf die übrige Wirtschaft in dieser Situation nicht überbewertet werden dürfen. Gezielte Transferausgaben können eine Gesundung der Wirtschaft höchstens einleiten, nicht aber herbeiführen, wenn der Transfer durch Verschuldung bei der Notenbank finanziert wird. In dieser Situation werden generelle Maßnahmen an Bedeutung gewinnen.

Ob kostensenkende Subventionen und - unter Wettbewerbsbedingungen - sinkende Preise zu wesentlichen Produktionssteigerungen führen, hängt von der Preiselastizität der Nachfrage ab. Die Unternehmer werden bei Unterbeschäftigung in verstärktem Maße versuchen, auf die Auslandsmärkte vorzudringen. Zwar werden durch umfassende Maßnahmen, wie z.B. Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die relativen Preise in der Volkswirtschaft nicht berührt[1], aber dadurch, daß die Möglichkeiten zur Absatzsteigerung hauptsächlich im Export zu suchen sind, ist die Begünstigung der inländischen Produktion einer Währungsabwertung verwandt[2] und stärkt somit die Wettbewerbsposition der Volkswirtschaft überhaupt[3]. Durch eine Subventionierung, bei der die Beträge durch Verschuldung aufgebracht werden, wird sich die Exportgüterproduktion in jedem Falle erhöhen. Dadurch kann die Unterbeschäftigung im Inland beseitigt werden, gleichzeitig wird sich aber die Beschäftigung in den

1) Vgl. Hochbaum, M.: Das Diskriminierungs- und Subventionsverbot in der EGKS und EWG. Baden-Baden - Bonn 1962, S.187.
2) Vgl. Giersch, H.: Einige Probleme ..., a.a.O., S.629.
3) Vgl. Andel, N., a.a.O., S.6.

Partnerländern verringern. Eine allgemeine Beschäftigungsausweitung im Freihandelsraum kann durch Subventionen nicht erreicht werden.

Bei Sozialausgaben größeren Umfangs, die durch Verschuldung des Staates aufgebracht werden, wird die Nachfragesteigerung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen unterschiedlich sein.

Aber die Unternehmen werden auf Nachfrageerhöhung in jedem Falle stärker reagieren als bei einer Verbilligung der Produktion. Zwar kann die Nachfragesteigerung kurzfristig lediglich zu einer Auflösung von Lagerbeständen führen[1], aber auf längere Sicht wird es auch zu Produktionsausdehnungen kommen. Die Gesundung der Volkswirtschaft vollzieht sich auf dem Binnenmarkt; ein Zwang zur Exportsteigerung ohne Rücksicht auf den Preis existiert nicht. Sozialausgaben veranlassen aber nicht nur eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus, die Art des Einsatzes der neu beschäftigten Produktionsfaktoren garantiert außerdem, daß die Tendenz zur Vollbeschäftigung nicht nur vorübergehend ist[2], da sich der Ausbau der Produktion an der Nachfrageentwicklung ausrichtet und damit eine Anpassung an veränderte Marktdaten erfolgt. Selbst wenn die durch Sozialausgaben bewirkte Nachfragesteigerung zunächst nur den Binnenmarkt beeinflußt, so kann damit - im Hinblick auf die Situation im Freihandelsgebiet überhaupt - zumindest verhindert werden, daß sich eine ungleichmäßige Entwicklung in den Partnerländern durchsetzen kann.

2. Faktorwanderungen

Im Verlaufe der Integration werden sich bei Faktormobilität im Freihandelsraum durch Faktorwanderungen die Preise der Produktionsfaktoren in den Partnerländern angleichen, soweit dies nicht bereits durch den Güteraustausch erfolgte. Dabei ist al-

1) Vgl. Poser, K., a.a.O., S.107.
2) Vgl. Krapp, H.: Erzeugungssubventionen als Mittel staatlicher Wirtschaftspolitik. Diss. Hochschule für Welthandel, Wien 1964, S.140.

lerdings zu berücksichtigen, daß auch Faktormobilität keine völlige Angleichung der Preise bringen wird, da selbst in den einzelnen Volkswirtschaften regionale Entwicklungsunterschiede schon vorher bestanden[1]. Faktorwanderungen und die Veränderungen der Güterströme werden in der Regel gleichzeitig zu einer Annäherung der Preise der Produktionsfaktoren in den einzelnen Regionen führen. Veranlassen Transferzahlungen Faktorwanderungen, so ist diese Veränderung im Gegensatz zu allen anderen Folgen des Transfers in den Partnerländern unmittelbar wirksam; der Handel stellt in diesem Falle nicht mehr das alleinige Bindeglied zwischen In- und Auslandswirkungen dar.

a) Arbeit

Die scheinbare Ertragssteigerung durch Subventionen kann je nach Ansatzpunkt notwendige Faktorwanderungen auslösen oder verhindern oder sogar unproduktive Umgruppierungen veranlassen. Da die nationale Gebundenheit der Arbeit aus sprachlichen, religiösen etc. Gründen nicht unterschätzt werden darf, wird eine Subvention die Immobilität eher verstärken als wirksam überwinden können.

Wenn aber anstelle oder neben Subventionen Sozialausgaben treten, wird man zu anderen Ergebnissen kommen müssen. Der einzelne Mensch ist nicht nur Produktionsfaktor, er ist gleichzeitig Verbraucher[2]. Nicht Faktorentgelte, sondern die Position des einzelnen in der Gesellschaft bestimmt in entscheidendem Maße die Intensität von Wanderungsbewegungen. Die Verbesserung der Stellung des einzelnen durch Sozialausgaben kann sowohl durch direkten Transfer und Erhöhung der Nettoeinkünfte[3] wie auch indirekt durch Verbesserung und Ausbau der öffentlichen Einrichtungen erfolgen[4].

---

1) Vgl. Scitovsky, T., a.a.O., S.134.
2) Der Begriff Verbraucher ist hier in einem sehr weiten Sinne gebraucht, auch die Inanspruchnahme von Staatsleistungen gehört dazu.
3) Vgl. Meade, J.E., a.a.O., S.187.
4) Vgl. Andel, N., a.a.O., S.21.

Die durch Sozialausgaben induzierten Wanderungen müssen zwar nicht notwendig auf Produktivitätsunterschiede im Freihandelsraum zurückzuführen sein, aber die Gewährung hoher Sozialausgaben in einer Volkswirtschaft läßt vermuten, daß eine hohe Produktivität besteht und folglich die Wanderungen nicht im Widerspruch zu einer Angleichung der internationalen Produktivitätsunterschiede stehen müssen.

b) Kapital

Die Änderung des internationalen Kapitalverkehrs durch Transferausgaben wird erst langfristig von Bedeutung sein. Denn die begünstigten Unternehmen werden erst nach Auslastung ihrer Kapazitäten neue Investitionen vornehmen.

Frei verfügbares Kapital ist im Vergleich zur Arbeit beweglicher, da es nicht national gebunden ist. Eine Subventionierung kann den internationalen Kapitalverkehr einschränken[1]; andererseits erscheint es jedoch auch möglich, daß die erhöhte Rentabilität der begünstigten Unternehmen vermehrte Kapitalwanderungen induziert. Doch da in diesem Falle die erhöhte Rentabilität nicht unbedingt auf eine Steigerung der Produktivität schließen läßt, könnte sich durch die Umstellung die Ergiebigkeit der Produktion in den Kapitalexport- und -importländern vermindern. Da das Kapital sehr mobil ist und ein größeres Kapitalangebot infolge der Integration auch auf den Kapitalmarkt der begünstigenden Volkswirtschaft vordringen kann, werden die Auswirkungen einer einmal erfolgten Kapitalumlenkung nachhaltig sein, so daß die Anpassung der Produktionsstruktur an die Produktivitätsentwicklung infolge der nun bestehenden Gebundenheit des Kapitals nur schwer und erst langfristig erfolgen kann.

Während Subventionen Kapital anlocken oder in den bisherigen Verwendungen belassen, führen hohe Sozialausgaben - verbunden mit einer hohen Steuerlast - in einer Volkswirtschaft tendenziell zu Kapitalabwanderungen. Durch die starke Einkommensni-

---

1) z.B. durch verstärkte Selbstfinanzierung.

vellierung wird der Kapitalprofit geschmälert[1]. Wie schon angedeutet, lassen hohe Sozialausgaben eine hohe Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft vermuten. Durch die Kapitalabwanderung wird nun aber die Produktivität selbst beeinflußt. Die Produktionsumwege werden teurer, die Ergiebigkeit der Produktion läßt nach.

Bei Subventionen betrifft eine Minderung der Produktivität In- und Ausland in gleichem Maße. Dagegen bewirken Sozialausgaben nur im Inland Produktivitätsverluste. Die Partnerländer ziehen Vorteile aus der Kapitalabwanderung. Eine eindeutige Beurteilung der Wirkungen von Sozialausgaben ist jedoch nicht möglich. Sozialausgaben begünstigen zwar eine gleichgewichtige Entwicklung im Freihandelsraum, da sich durch die Kapitalbewegungen die Produktivität des Faktoreinsatzes in den Partnerländern angleichen wird, gleichzeitig sind aber als weitere Folge die Kosten der Produktionsumgruppierungen und der mögliche Rückgang des internationalen Güteraustausches zu beachten.

III. Beschränkung des Wettbewerbs

1. Kostenentwicklung

a) Sinkende Kosten bei Massenproduktion

Durch den größeren Markt im Freihandel können bei steigender optimaler Betriebsgröße interne Ersparnisse auftreten[2]. Die vermehrte internationale Arbeitsteilung vollzieht sich dann aber nicht wie unter klassischen Bedingungen zu steigenden Kosten. Die Verbesserung der Arbeitsteilung und die betriebsinterne Kostensenkung gehen Hand in Hand. Die Vorteile der Spezialisierung sind also doppelter Art und somit unterscheidet sich dieser Außenhandelserfolg grundsätzlich von dem klassischen Tauschgewinn[3]. Die Möglichkeit, interne Ersparnisse erzielen

---

1) Vgl. Andel, N., a.a.O., S.33.
2) Vgl. Haberler, G.: Der internationale Handel, Berlin 1933, S.154.
3) Vgl. Lademann, J.: Das Realaustauschverhältnis als Index des Außenhandelsgewinns, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 77, 1956, S.258.

zu können, veranlaßt zur Absatzsteigerung und trägt somit dazu bei, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu intensivieren.

Ganz abgesehen davon, daß Subventionen kaum einem Unternehmen mit sinkenden Grenzkosten gewährt werden, würde sich bei einer Begünstigung die Ausbringung kaum verändern, da das Betriebsoptimum ohnehin an der Kapazitätsgrenze liegt. Ob aber durch eine Subventionierung eine Kapazitätsausdehnung erfolgt, erscheint fraglich, da damit gleichzeitig auch eine Änderung des Fertigungsprogramms verbunden ist[1], deren Auswirkungen berücksichtigt werden müssen.

Die Bedeutung von Transferausgaben wird also vor allem darin zu sehen sein, daß die Möglichkeiten einer Produktionsausdehnung für die nicht begünstigten Unternehmen beschnitten werden, so daß sich interne Ersparnisse nicht voll auswirken können. Bei Subventionen wird die bestehende Produktionsstruktur aufrechterhalten. Die Begünstigung wird vornehmlich den kleineren und mittleren Unternehmen gewährt werden, so daß das Vordringen von Großbetrieben erschwert wird und damit gleichzeitig die möglichen Vorteile der Massenproduktion nicht voll genutzt werden. Bewirken Sozialausgaben, daß die gleichgerichtete Entwicklung des Verbrauchs im Freihandelsraum gestört wird[2], so ist trotz des größeren Marktes eine Absatzsteigerung und damit auch die Realisierung interner Ersparnisse durch die Nachfrage begrenzt.

Bei einer Produktion zu sinkenden Kosten werden die möglichen Vorteile der internationalen Spezialisierung durch Transferausgaben nicht nur dadurch verringert, daß kostengünstigere Standorte nicht genutzt werden, sondern es muß zudem auf die vollen Auswirkungen der Kostendegression verzichtet werden[3].

---

1) Vgl. Schorn, R., a.a.O., S.117.
2) Vgl. Ausführungen S.53.
3) Vgl. Stopper, E., a.a.O., S.318.

b) Produktion mit externen Ersparnissen

Da bei der Produktion mit externen Ersparnissen die privatwirtschaftlichen Kosten höher sind als die volkswirtschaftlichen, wird die internationale Arbeitsteilung entweder in bezug auf die Importgüter zu groß oder in bezug auf die Exportgüter zu gering sein. Aus theoretischer Sicht erscheinen also Subventionen an die betreffenden Branchen grundsätzlich notwendig zu sein[1], um privat- und volkswirtschaftliche Kosten in Einklang zu bringen und dadurch eine Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung einzuleiten. Das Auftreten externer Ersparnisse in extremer Form, z.B. die Nebenwirkungen bei einer Aufforstung, wird aber sehr selten sein. Normalerweise wird es zu einer Produktion mit externen Ersparnissen kommen, wenn eine Branche in ihrer Gesamtheit wächst[2] oder wenn Ballungsgebiete entstehen. In diesen Fällen werden aber gleichzeitig mit den Ersparnissen auch externe Verluste auftreten[3]. Unter der Voraussetzung, daß die Ersparnisse die Verluste übertreffen[4], bleibt die Berechtigung einer Subventionierung bestehen. Die Notwendigkeit einer Subventionsgewährung ergibt sich aber auch daraus, daß ein Anreiz zu der Produktion mit externen Ersparnissen geschaffen werden muß. Denn die externen Ersparnisse kommen nicht nur z.B. dem neuen Betrieb zugute, durch den der Wirtschaftszweig wächst, sondern auch allen anderen Unternehmen der Branche, so daß die Initiative von Unternehmern zu solch "selbstloser Tätigkeit"[5] gering ist.

Die Subventionierung kann unter Umständen die Entstehung externer Ersparnisse bewirken. In Branchen, in denen externe Ersparnisse auftreten, können Subventionen aber auch Verzerrun-

---

1) Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Subvention in der Bundesrepublik Deutschland. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. Heft 25, Berlin 1963, S.16.
2) Vgl. Haberler, G.: Der internationale Handel, a.a.O.,S.155.
3) Die Ausdehnung der Automobilbranche wird einerseits die Zahl qualifizierter Arbeitskräfte erhöhen, andererseits ergeben sich externe Verluste durch steigende Verunreinigung der Luft, Erhöhung der Zahl der Verkehrsunfälle etc.
4) Vgl. Littmann, K.: Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik, in: Finanzarchiv, N.F.19, 1959, S.375/376.
5) Haberler, G.: Der internationale Handel, a.a.O., S.155.

gen des Kosten- und Preisgefüges und damit Minderungen der Effizienz der internationalen Arbeitsteilung verhindern.

2. Preisgestaltung

a) Preisunterschiede durch Transportkosten

Durch Transportkosten wird die Spezialisierung teilweise erschwert. Eine kostenungünstige Produktion im Inland kann sich als rentabel erweisen, da Importe durch die zusätzliche Transportkostenbelastung nur schwer auf den Inlandsmarkt vordringen können[1]. Eine Subventionierung der importgefährdeten inländischen Wirtschaftszweige wird die internationale Arbeitsteilung weiter vermindern. Bei Begünstigung der Exportgüter wird der die Spezialisierung hemmende Einfluß der Transportkosten ganz oder teilweise kompensiert. Diese Aussagen müssen jedoch näher erläutert werden. Neben der Verteuerung der Güter haben Transportkosten noch eine weitere Folge. Die Preiseinheitlichkeit in der einzelnen Volkswirtschaft sowie im Freihandelsraum wird gestört, und das um so mehr, je höher der Transportkostenanteil an den Gesamtkosten ist[2] und je weiter die Produktionsstandorte voneinander entfernt liegen[3]. Durch die steigende Entfernung zwischen Absatzort und Produktionsort können sich gestaffelte Preisunterschiede herausbilden. Damit ergibt sich für ein Unternehmen zumeist ein örtlicher Absatzbereich, der dort seine Grenze findet, wo andere Anbieter konkurrenzfähig werden und ein Eintritt in die Preise der anderen Konkurrenten nicht mehr rentabel ist. Im Hinblick auf diese Situation wird man dann aber die Wirkungen von Subventionen auf den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr danach unterscheiden müssen, ob die Begünstigung einer Branche insgesamt oder lediglich den Grenzproduzenten gewährt wird.

Wird eine Branche subventioniert, so werden die Absatzgebiete

---

1) Vgl. Meade, J.E., a.a.O., S.180 f.
2) Vgl. Poser, K., a.a.O., S.127/128.
3) Vgl. Stolper, W.F., a.a.O., S.203.

im Inland bei allen Produzenten gleich bleiben. Lediglich die Unternehmen, deren Produktionsort den Grenzen der Partnerstaaten am nächsten liegen, werden ihren Absatzbereich vergrößern und je nach Art des Gutes entweder stärker auf den Auslandsmarkt vordringen oder ausländische Importeure vom Inlandsmarkt verdrängen.

Bei einer Subventionierung der Grenzproduzenten werden diese ihren Absatzbereich auf Kosten anderer Unternehmen ausdehnen können, da nur bei ihnen Kosten- und in der Folge auch Preissenkungen auftreten. Die Schmälerung des Absatzgebietes kann also sowohl ausländische wie auch inländische Unternehmen betreffen. Eine Auswirkung auf die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen wird sich nur dann ergeben, wenn die Standorte der Grenzproduzenten in der Nähe der Landesgrenzen zu den Partnerländern liegen[1].

Die obigen Aussagen gelten also in jedem Falle bei Branchensubventionen, sie treffen aber bei einer Subventionierung der Grenzproduzenten nur unter einer bestimmten Bedingung zu.

b) Preisüberhöhung infolge monopolistischer Marktformen

Bei einer Abweichung von der Konkurrenzpreisbildung richten sich die Preise nicht mehr allein an den Kosten aus. Komparative Kostenvor- und -nachteile können sich nicht voll auswirken; die Effizienz der internationalen Spezialisierung wird geschmälert. Dies gilt nicht nur bei einem unterschiedlichen Monopolisierungsgrad der einzelnen Branchen. Auch wenn die Abweichung von der Marktform der vollkommenen Konkurrenz in allen Wirtschaftsbereichen annähernd gleich ist, wird es trotzdem zu Verzerrungen des Preisgefüges und damit zu Auswirkungen auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen kommen, da die prozentuale Erhöhung der Basispreise bei jeder weiteren Produktionsstufe zunimmt[2]. Die Schaffung eines Freihandelsgebietes wird wenigstens tendenziell durch den größeren Wettbewerb zu

1) Dieser Fall dürfte bei inländischer Importgüterproduktion sehr wahrscheinlich sein.
2) Vgl. Giersch, H.: Das Handelsvolumen, a.a.O., S.17 f.

einem Abbau der Monopolrate führen. Die Gewährung von Transferausgaben in diesem Falle wird zwar immer die Stellung der begünstigten Unternehmen stärken[1], aber je nach dem, ob es sich um Subventionen oder Sozialausgaben handelt, werden sich die Unterschiede zwischen Kosten und Preisen verringern oder vergrößern. Bei Subventionen, die mit einer Verhaltensauflage für den Begünstigten verbunden sind, können durch Angebotserhöhungen und darauf folgende Preissenkungen die Preise den Kosten angenähert werden. Betrifft die Subvention hauptsächlich die Produktion konsumnaher Branchen, so kann dadurch die Verzerrung des Preisgefüges wenigstens teilweise beseitigt werden. Die internationale Arbeitsteilung kann sich in steigendem Maße an den komparativen Kostenvor- und -nachteilen ausrichten; gleichzeitig bleibt aber festzustellen, daß das Bestehen monopoloider Marktstellungen zu instabilen Gleichgewichtslagen im internationalen Wirtschaftsverkehr führen kann.

Bei Sozialausgaben kann es zwar zu Produktionsausdehnungen und damit zu einer besseren Ausnutzung der Produktionsfaktoren kommen, es ist jedoch nicht auszuschließen, daß die Überhöhung der Preise gegenüber den Kosten zunimmt. Kommen gewisse Sozialausgaben, wie etwa Verbilligung bestimmter Lebensmittel für Rentner, der Überproduktion zugute, so wird die Verzerrung des Preisgefüges durch eine Angleichung der relativen Preisüberhöhungen an die übrigen Branchen verringert. Die Möglichkeit zur Verbesserung der Arbeitsteilung ist jedoch dann verbunden mit einer Erhöhung des Monopolgrades im Inland. Nachteilige Folgen der zunehmenden Konzentration sind aber dann nicht zu erwarten, wenn eine positive Korrelation zwischen wachsender Betriebsgröße und Produktivität besteht[2] und die Produktivi-

---

1) Ob eine Begünstigung von Oligopolen und Monopolen positiv oder negativ zu beurteilen ist und ob darüber hinaus überhaupt anstelle von Transferausgaben eine konsequente Wettbewerbspolitik treten sollte, kann wenigstens in diesem theoretischen Teil nicht Gegenstand der Untersuchung sein. Die Analyse muß sich in diesem Falle darauf beschränken, die möglichen Wirkungen von Transferausgaben bei monopoloiden Marktstellungen aufzuzeigen.

2) Vgl. Balassa, B., a.a.O., S.135.

tätssteigerungen zu einer besseren Marktversorgung führen. Transferausgaben können zwar die Marktformen kaum nachhaltig verändern - teilweise ist sogar eine Stabilisierung bestehender Verhältnisse zu erwarten -, aber sie können wenigstens bewirken, daß die Verzerrungen des Preisgefüges gemildert werden, indem die unterschiedlichen Preisüberhöhungen einander angeglichen werden.

c) Preisstarrheit

aa) Arbeitsmarkt

Während die anderen Faktorpreise je nach den Marktverhältnissen steigen oder fallen, gelten für die Löhne Mindestpreise. Tariflohnerhöhungen sind möglich, Tariflohnsenkungen in der Regel nicht. Die beschränkte Beweglichkeit dieses Faktorpreises wird notwendige Faktorwanderungen zur Angleichung der Knappheitsgrade im Freihandelsraum erschweren. In bezug auf die Wirkungen von Transferausgaben läßt sich feststellen, daß unter Berücksichtigung der oben erwähnten nationalen Gebundenheit der Arbeit unproduktive Wanderungen von Arbeit sehr unwahrscheinlich sind. Subventionen werden aber den Produktionsfaktor Arbeit in zunehmendem Maße in seinen bisherigen Verwendungen festhalten. Die Umgehung von Lohnsenkungen und die Aufrechterhaltung der eigenen Produktion anstelle von Importen gehen Hand in Hand[1]. Die Erstarrung des Produktionsgefüges einer Volkswirtschaft und damit die Unmöglichkeit zur Intensivierung der internationalen Spezialisierung wird in dieser Hinsicht um so größer sein, je mehr die Subventionen der importsubtituierenden Produktion zugute kommen. Andererseits kann die mangelnde Beweglichkeit des Lohnes teilweise verhindern, daß bei einer Subventionierung der Exportgüterindustrien eine Verschwendung von Produktivkräften durch Ausdehnung des Handels über das Freihandelsmaß hinaus eintritt.

---

1) Vgl. Fackelmeyer, A., a.a.O., S.23.

bb) Gütermärkte

Transferausgaben werden nur dann den internationalen Handel direkt beeinflussen können, wenn sich auf den Märkten Preisänderungen ergeben. Haben sich aber nun in einem Freihandelsgebiet mehrere hochentwickelte Volkswirtschaften zusammengeschlossen, so wird sich der Güteraustausch nicht auf homogene Stapelgüter beschränken. Die hohe Spezialisierung der Volkswirtschaften bewirkt eine Typenvielfalt und begünstigt das Aufkommen von Markenartikeln. Da die gesamte Produktionsmenge dieser Güter meist nicht im Inland abzusetzen ist, spielt der Export von Markenartikeln eine wichtige Rolle. Doch in diesem Falle wird eine Exportsteigerung größtenteils nicht so sehr aufgrund von Kostenvorteilen als vielmehr aufgrund von Preisdifferenzierungen zwischen In- und Auslandsabsatz eintreten[1]. Falls also Transferausgaben überhaupt den Markenartikeln zugute kommen, kann nicht angenommen werden, daß sich die Preisgestaltung entscheidend verändert. Eine Beeinflussung des internationalen Güteraustausches bei Markenartikeln wird also mit Hilfe von Transferausgaben kaum möglich sein, da nicht die Gewährung von Transferausgaben allein das Ausmaß der Preisdifferenzierungen bestimmt.

Wenn man daneben noch berücksichtigt, daß Transferausgaben auch Märkte beeinflussen, auf denen Güter und Leistungen nicht Gegenstand des Außenhandels sind oder überhaupt sein können, so muß man feststellen, daß sie nur auf einem engbegrenzten Gebiet überhaupt wirksam werden können. Zwar können sich über den allgemeinen Preiszusammenhang mittelbare Auswirkungen ergeben, die sich jedoch auch überlagern und kompensieren können. Die möglichen nachteiligen oder vorteilhaften Wirkungen von Transferausgaben auf die internationale Arbeitsteilung sollten also in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden.

---

1) Ein Reimport kann vertraglich ausgeschlossen werden; außerdem spielt dabei die Höhe der Transportkosten eine wichtige Rolle.

F. Beurteilung der Wirkungen

Die Gewährung von Transferausgaben stellt einen Eingriff in den freien Ablauf des Wirtschaftsprozesses dar. Je mehr der Wettbewerb dem theoretischen Modell entspricht, um so sichtbarer werden die nachteiligen Folgen der Intervention. Dabei wird der direkte Einfluß von Subventionen auf die Produktion und von Sozialausgaben auf den Handel am stärksten sein. Folgewirkungen von Sozialausgaben auf die Produktion sind weniger schädlich, weil sich die Produktion immer der Nachfrage anpassen muß und deshalb Umgruppierungen als Anpassung an Datenänderungen anzusehen sind.

Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage durch Verhinderung von Produktionsumstellungen wird nicht nur den Fraihandelsraum insgesamt betreffen. Auch in der intervenierenden Volkswirtschaft wird sich die Güterproduktion und -versorgung nicht verbessern können. Kurzfristig ist eine Erhöhung des Außenhandelserfolges durch die gegenläufige Entwicklung von Außenhandelsvolumen und Stückgewinn nicht sicher, und auf längere Sicht ist mit Gegenreaktionen in den Partnerländern zu rechnen, so daß sich die Transferzahlungsfolgen nur auf dem Binnenmarkt auswirken können. Hinzu kommt noch, daß im Inland infolge der Intervention der Wille zum Leistungswettbewerb nachläßt.

Bei Abweichungen von dem theoretischen Modell können Transferzahlungen die Unvollkommenheiten des Marktes vermindern und, wie im Falle externer Ersparnisse, die internationale Arbeitsteilung fördern. Aber nicht immer führt die Herstellung oder Aufrechterhaltung theoretisch idealer Bedingungen lediglich zu positiven Ergebnissen, wie die Transferzahlungswirkungen bei einer Produktion zu sinkenden Kosten zeigen.

Aber auch bei unvollkommenem Wettbewerb werden sich Transferzahlungen mehr auf dem Binnen- als auf dem Auslandsmarkt auswirken. Dies beweisen sowohl die Entwicklung der Faktorpreis-

bildung als auch die rein quantitativ beschränkten möglichen Ansatzpunkte für eine Einflußnahme.

Damit lassen sich über die Auswirkungen von Transferzahlungen auf den internationalen Wirtschaftsverkehr folgende Aussagen machen:

(1) Sie sind bei wirksamem Wettbewerb schädlich.
(2) Ein Umkehrschluß bei abweichenden Bedingungen ist nicht möglich, da die Verhältnisse vielschichtiger und unübersichtlicher werden. Bei unvollkommenem Wettbewerb ist eine Beurteilung nur fallweise, nicht aber generell möglich.
(3) Auftretende Folgen, besonders Nachteile, treffen hauptsächlich die intervenierende Volkswirtschaft.
(4) Die Wirkungen in den Partnerländern werden um so stärker sein, je enger die Wirtschaftsverflechtung im Freihandelsraum ist.

Die Rückwirkungen von Transferzahlungen speziell auf die internationalen Handelsströme lassen sich, wie folgt, zusammenfassen:

(1) Bei wirksamem Wettbewerb ist sowohl eine Schrumpfung wie eine Ausdehnung des Handelsvolumens möglich.
(2) Die Zusammensetzung der Handelsströme ist nicht mehr allein durch komparative Kostenunterschiede determiniert.
(3) Eine ungleichgewichtige Entwicklung der Handelsströme zwischen den Partnerstaaten ist nicht auszuschließen.
(4) Die durch die Integration bedingte Schrumpfung des Handels mit Drittländern wird verstärkt.
(5) Bei unvollkommenem Wettbewerb kann eine Veränderung der Handelsströme unter Umständen zu einer Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung führen.

Zweiter Teil: Öffentliche Ausgaben in wirtschaftspolitischer Sicht

Die Analyse möglicher Transferzahlungswirkungen, die im ersten Teil der Untersuchung erfolgte, soll nun als Ausgangspunkt für eine weitergehende Betrachtung dienen. Neben die Erörterung theoretischer Fragen soll nun die wirtschaftspolitische Beurteilung der Transferzahlungen treten. Dieses Vorgehen ist unumgänglich, da verwertbare Aussagen theoretisch fundiert, gleichzeitig aber auch an der Wirklichkeit orientiert sein müssen.

Das Erkenntnisobjekt von Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik ist identisch, lediglich die Betrachtungsweise unterscheidet beide Disziplinen voneinander[1]. Bei dem Versuch, einen Problemkreis - in diesem Falle die Bedeutung der Transferzahlungen für den Außenhandel - in seiner Vielgestalt darstellen zu wollen, darf darum auf keinen der beiden Aspekte verzichtet werden. Es muß darüber hinaus der Versuch unternommen werden, Aussagen zu treffen, die beiden Betrachtungsweisen gerecht werden, um damit zu einer Synthese zwischen theoretischen Erfordernissen und praktischen Möglichkeiten gelangen zu können. In den nun folgenden Ausführungen wird sich der Verfasser deshalb vor allem darum bemühen, wirtschaftspolitische Aussagen immer unter Berücksichtigung der bereits erarbeiteten theoretischen Folgerungen zu treffen. Gleichzeitig soll aber auch versucht werden, wirtschaftspolitische Fragestellungen im Rahmen des politischen Gesamtzusammenhangs zu sehen.

Bei der Betrachtung der Transferzahlungen lassen sich die theoretisch begründeten Forderungen nur sehr schwer mit den wirtschaftspolitisch geübten Praktiken in Einklang bringen.

Möglicherweise ist deshalb auch eine umfassende Durchdringung

---

1) Vgl. Hoffmann, W.G.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, in: Handbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band II: Volkswirtschaft, Köln und Opladen 1959, S.1058.

dieses Gebietes kaum versucht worden, während Darstellungen von Einzelaspekten in großer Zahl vorliegen[1].

1) So z.B. Bennecke, Ph.: Das Subventionsverbot der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und ihre Auswirkungen auf den Kohlenbergbau dieser Gemeinschaft. Köln und Opladen 1965; Leil, H.J.: Die soziale Harmonisierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen - Dargestellt an der Vereinheitlichung der Altersrenten und Familienbeihilfen in Frankreich und Deutschland. Berlin 1966.

I. Kapitel: DIE BEDEUTUNG DER TRANSFERZAHLUNGEN IM HINBLICK AUF DIE INTEGRATIONSBESTREBUNGEN IN DER EWG

Wie schon in der Einleitung angedeutet[1], wird die Bedeutung der Transferzahlungen für das Gelingen der Integrationsbestrebungen durch den schrittweisen Abbau anderer Handelshemmnisse im Laufe der Zeit zwangsläufig zunehmen. Denn die Nachteile, die sich bei einem Auseinanderfallen von Staatsraum und Wirtschaftsraum ergeben - was auch für den EWG-Raum, vielleicht mit Ausnahme der Randlage Italiens, zutrifft -, können durch Einzelmaßnahmen, wie Zollsenkungen etc., allenfalls abgeschwächt, nicht aber beseitigt werden[2]. Die internationale Koordination darf nicht nur die Außenwirtschaftspolitik, sondern muß auch die Binnenwirtschaftspolitik umfassen, da man die zwangsläufige Interdependenz aller Lenkungsmaßnahmen berücksichtigen muß[3]. Unter Umständen können Maßnahmen auf dem Gebiet der Binnenwirtschaft stärkere Auswirkungen auf den Außenhandel haben als umgekehrt[4][5]. Damit gewinnen alle Instrumente, die vornehmlich auf die Binnenwirtschaft einwirken, also auch einige Arten von Transferausgaben, über ihren normalen Rahmen hinaus an Bedeutung. Es erscheint deshalb angebracht, zunächst auf die unterschiedlichen Auswirkungen der einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen einzugehen, um die Besonderheiten und Erscheinungsformen des wirtschaftspolitischen Instruments 'Transferausgaben' klar herausstellen zu können. Daran anschließend wird es dann möglich sein, erste Anhaltspunkte

---

1) Vgl. Ausführungen S.8.
2) Vgl. Meyer, K.: Zur Theorie der wirtschaftlichen Integration, in: Kyklos, Vol.XIX, 1966, Fasc.4, S.694.
3) Vgl. Pütz, Th.: Außenhandelspolitik (II), Systeme und Methoden, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band I, Tübingen 1956, S.494.
4) Vgl. Möller, H.: Außenwirtschaftspolitik. Wiesbaden 1961, S.22.
5) Aussagen hierüber sind jedoch nur unter Berücksichtigung der im einzelnen vorliegenden Gegebenheiten zulässig, So wird man z.B. bei einem Vergleich der stark vom Export abhängigen BRD mit den weitgehend auf den 'Binnenmarkt' konzentrierten USA zu sehr unterschiedlichen Resultaten gelangen.

dafür zu gewinnen, inwieweit und in welcher Weise die Transferzahlungen innerhalb des EWG-Vertrages Berücksichtigung fanden.

A. Besonderheiten der Transferzahlungen gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten

Bevor auf die Unterschiede zwischen Transferzahlungen und anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten im einzelnen eingegangen wird, erscheint es notwendig, einige grundlegende Merkmale bei dieser Art wirtschaftspolitischer Einflußnahme herauszustellen, indem Stellung und Bedeutung des Transfers im Rahmen der öffentlichen Ausgaben näher betrachtet werden.

Öffentliche Ausgaben sind in erster Linie dazu bestimmt, Kollektivbedürfnisse zu befriedigen[1]. Da aber mit jeder Verausgabung öffentlicher Mittel Einkommensumschichtungen vorgenommen werden, zeigen sich gewollt oder ungewollt wirtschaftliche Folgewirkungen. Von anderen Instrumenten unterscheiden sich öffentliche Ausgaben damit grundlegend, da sie nicht nur wirtschaftspolitische, sondern auch allgemein politische Aufgaben erfüllen müssen. Diese Eigenart bedeutet sowohl Chance wie auch Risiko beim Einsatz dieses Mittels. Durch eine Ausgabenpolitik könnten zugleich Gemeinschaftsbedürfnisse befriedigt und es könnte Einfluß auf den Wirtschaftsablauf genommen werden.

Eine weitere Besonderheit der öffentlichen Ausgaben ergibt sich aus der Tatsache, daß der Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt zunimmt. Man wird zwar nicht davon ausgehen können, daß eine direkte Abhängigkeit zwischen der Höhe der öffentlichen Ausgaben und dem Ausmaß der möglichen wirtschaftspolitischen Einflußnahme besteht, aber es ist doch sehr wahrscheinlich, daß sich durch die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben der Spielraum möglicher wirtschaftspolitischer Aktivität wenig-

---

1) Es handelt sich hierbei um Bedürfnisse nach Handlungen und Leistungen, die marktwirtschaftlich nicht erbracht werden können, da sie im weitesten Sinne 'politischer' Art sind. Vgl. dazu: Geyer, H.: Kritische Anmerkungen zur Frage nach den Grenzen der staatlichen Aktivität in der Marktwirtschaft, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 47, Berlin 1967, S.190.

stens tendenziell vergrößern wird[1]. Wenn man zudem noch berücksichtigt, daß sich zugleich mit dem Anwachsen der öffentlichen Ausgaben die Ausgabenstruktur häufig zugunsten der Transferausgaben verändert[2], so sind Voraussetzungen gegeben, die öffentlichen Ausgaben zu einem wirkungsvollen wirtschaftspolitischen Instrument werden zu lassen. Denn der erhöhte Anteil der Transferausgaben an den öffentlichen Ausgaben ermöglicht - soweit es sich um Subventionen handelt - eine flexiblere Ausgabengestaltung - zumindest zum Zeitpunkt der Bewilligung - als bei einem Überwiegen der sachgebundenen Ausgaben. Doch gerade die größere Flexibilität läßt Subventionen zu einem sehr umstrittenen Mittel der Wirtschaftspolitik werden, da sie mehr als andere Mittel dem Staat und den Privaten Wege zum Mißbrauch offenlassen[3].

Der steigende Anteil der Transferausgaben an den öffentlichen Ausgaben zeigt zugleich aber auch, daß man diesem wirtschaftspolitischen Mittel eine gewisse Eigendynamik - insbesondere nach erfolgter Bewilligung - nicht absprechen kann. Während nämlich der Einsatz anderer Instrumente der Wirtschaftspolitik nur bei bestimmten wirtschaftlichen Gegebenheiten erfolgt und ihre Bedeutung dementsprechend stark schwankt, ist der Einsatz und die Dauer der Gewährung bei Transferausgaben nicht von dem Vorliegen bestimmter Situationen abhängig, sondern erfolgt in Anlehnung an die sich langfristig vollziehenden Änderungen wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse[4]. Die Bedeutung dieses wirtschaftspolitischen Mittels wird sich dann, wenn es erst einmal eingesetzt ist, unter Berücksichtigung politischer Aspekte nicht mehr sprunghaft, sondern allenfalls stetig ver-

---

1) Vgl. Meinhold, W.: Subventionen ..., a.a.O., S.242.
2) Vgl. Schmölders, G.: Finanzpolitik, 2.Auflage, Berlin-Heidelberg-New York 1965, S,179.
3) Vgl. Meinhold, W.: Subventionen ..., a.a.O., S.246.
4) Vgl. Hedtkamp, G.: Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 47, Berlin 1967, S.102.

ändern können. Das bedeutet, daß Transferausgaben nur beschränkt als wirtschaftspolitische Mittel verwendbar sind, da ihr Einsatz de facto nicht allein von dem Willen des Trägers der Wirtschaftspolitik abhängt, sondern auch aufgrund einer gewissen Eigengesetzlichkeit erfolgt[1].

Die Transferausgaben weisen also drei grundlegende Merkmale auf: Sie haben als politisches Mittel vielfältige Aufgaben zu erfüllen; bei der Gewährung besteht ein großer Ermessensspielraum; nach der Gewährung zeigen sie ein großes Beharrungsvermögen. Damit lassen sich die Transferausgaben als ein sehr schwer zu handhabendes wirtschaftspolitisches Mittel kennzeichnen, so daß die Anforderungen an die Qualifikation des Trägers der Wirtschaftspolitik steigen. Während beim Einsatz anderer Mittel die jeweiligen Auswirkungen innerhalb gewisser Grenzen abschätzbar sind, werden sich bei der Gewährung von Transfers sehr unterschiedliche und nur schwer vorhersehbare Wirkungen einstellen[2], so daß der Erfolg dieser Maßnahmen hauptsächlich von der Art und Weise ihres Einsatzes abhängt.

Nach der Darlegung der grundlegenden Eigenarten sollen nun die Transferausgaben im einzelnen mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten verglichen werden.

I. Monopolisierung des Außenhandels[3]

Während die Ausdehnung und Festigung privater wirtschaftlicher Machtstellungen im Laufe der Zeit in immer stärkerem Maße zu verhindern gesucht wird[4], bleiben Monopolstellungen öffentlicher Unternehmen weitgehend unangetastet. Das mag daran liegen, daß staatliche Monopole hauptsächlich dort bestehen, wo der

---

1) Vgl. Hansmeyer, K.H.: Subventionen in der BRD ..., a.a.O., S.27.
2) Vgl. Schmölders, G.: Die Wirkung öffentlicher Ausgaben ..., a.a.O., S.41.
3) Darunter ist im folgenden zunächst eine Monopolisierung der Einfuhr in bestimmten Wirtschaftsbereichen zu verstehen.
4) Als Beispiel könnte die Anti-Trust-Gesetzgebung in den USA angeführt werden.

Wettbewerb unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringt, wie etwa bei der Befriedigung von Gemeinschaftsbedürfnissen, und daß man gleichzeitig annimmt, Private mißbrauchten ihre wirtschaftliche Machtstellung eher und weitgehender als der Staat. Lediglich das zweite Argument könnte auch zugunsten einer Monopolisierung des Außenhandels angeführt werden, wenn man zudem noch berücksichtigt, daß durch den Außenhandel die Zahl der möglichen monopolistischen Aktionsparameter zunimmt, z.B. durch Dumping[1], und damit auch die Gefahr des Machtmißbrauchs wächst. Doch sehr oft wird der Grund für die Schaffung eines staatlichen Außenhandelsmonopol weniger in der Ausschaltung einer privaten Machtstellung liegen, als vielmehr in dem Bemühen, aktiv den Außenhandel zu beeinflussen[2].

Die Monopolisierung des Außenhandels muß also als eine direkte wirtschaftspolitische Maßnahme angesehen werden. Schon darin zeigt sich ein bedeutsamer Unterschied zu den Transferausgaben, die indirekt wirken und deren Einsatz zunächst nicht offen zutage tritt, so daß Gegenmaßnahmen der Handelspartner nicht ohne weiteres, vor allem aber nicht sofort zu erwarten sind. Bei einem Handelsmonopol dagegen muß man mit einer baldigen Reaktion rechnen, und das um so eher und wirkungsvoller, je kleiner der Kreis der hauptsächlich betroffenen Handelspartner ist, so daß die mit Hilfe der Monopolisierung erwarteten Wirkungen ganz oder teilweise kompensiert werden.

Die Wahrscheinlichkeit, daß Gegenmaßnahmen ergriffen werden, ist darüber hinaus auch deshalb sehr groß, weil durch Monopolisierung wirtschaftliche Vorteile für die betreffende Volkswirtschaft nur auf Kosten und zu Lasten der Partnerländer erzielt

---

1) Vgl. Külp, B.: Der Einfluß des Außenhandels auf die Einkommensverteilung, in: Weltwirtschaftliches Archiv 1966, Band 97, Heft 1, S.135.

2) Dies zeigt sich unter anderem auch darin, daß meist lediglich für die Einfuhr ein staatliches Monopol besteht, während gleichzeitig bei der Ausfuhr starke private Machtstellungen, z.B. durch Exportkartelle, bestehen.
Vgl. dazu: Meyer, F.W.: Handelspolitik. Außenwirtschaftslehre, in: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band II: Volkswirtschaft, Köln und Opladen 1959, S.1152.

werden können[1]. Auch hierin zeigen sich deutliche Unterschiede zu den Transferausgaben, bei denen negative Auswirkungen in einem erheblichen Ausmaß die intervenierende Volkswirtschaft selbst treffen können[2]. Überhaupt lassen sich Transferzahlungswirkungen meist nur in genau bestimmten Situationen eindeutig abschätzen. So kann das Handelsvolumen durch Gewährung von Transferzahlungen je nach Ansatzpunkt wachsen oder schrumpfen[3]. Dagegen wird bei einer staatlichen Außenhandelsmonopolisierung das Handelsvolumen regelmäßig schrumpfen[4], d. h. die internationale Arbeitsteilung wird sich vermindern, und das um so mehr, je mehr Wirtschaftsbereiche einbezogen werden. Diese Aussagen müssen jedoch bei einem Vergleich der wirtschaftspolitischen Mittel 'Außenhandelsmonopolisierung' und 'Transferausgaben' je nach Betrachtungsweise unterschiedlich beurteilt werden:

Aus der Sicht nationaler Wirtschaftspolitik wird man die Monopolisierung einem Transfer vorziehen, da die Wirksamkeit des Transfers infolge des Verhaltensspielraums der Begünstigten vergleichsweise gering sein kann und da möglicherweise zugleich mit dem Transfer merkliche negative Auswirkungen auftreten, so z.B. die Unsicherheit über die Reaktionen der Begünstigten oder auch die Inanspruchnahme beachtlicher Haushaltsmittel.

Dagegen wird man aus supranationaler Sicht dem Transfer den Vorrang geben müssen, und zwar sowohl aufgrund der teilweise positiven Auswirkungen des Transfers auf die internationale Arbeitsteilung, als auch aufgrund der Bedenken, die gegen eine Außenhandelsmonopolisierung erhoben werden müssen. Zunächst ist festzustellen, daß bei einer Monopolisierung das Handels-

---

1) Die staatliche Außenhandelsmonopolisierung wird hier allein unter einem Aspekt betrachtet. Es soll jedoch wenigstens darauf hingewiesen werden, daß die obige Aussage möglicherweise modifiziert werden müßte, wenn die Monopolbildung aus anderen Erwägungen erfolgte, z.B. politischer Art oder zur Abwehr monopolistischer Praktikern ausländischer Anbieter.
2) Vgl. Ausführungen S.85.
3) Vgl. Ausführungen S.30 f.
4) In diesem Zusammenhang wird hauptsächlich auf eine Monopolisierung der Einfuhr abgestellt, da der staatliche Einfluß vornehmlich dort wirksam wird.

volumen mit hoher Wahrscheinlichkeit schrumpfen wird, während zumindest bei gewissen Arten von Transferausgaben eine Ausdehnung des Handelsvolumens zu erwarten ist.

Doch darüber hinaus ist zu erwarten, daß eine Außenhandelsmonopolisierung die Bemühungen um einen weltweiten oder auch nur regionalen Freihandel sehr erschweren würde. Der freie Wettbewerb auf dem Weltmarkt kann nur erreicht werden, wenn der Staat in den einzelnen Volkswirtschaften wirtschaftliche Machtstellungen aufgibt und die ökonomischen Entscheidungen weitgehend von Privatwirtschaften getroffen werden. Bei der Gewährung von Transferausgaben kann die Auswirkung staatlichen Eingreifens begrenzt werden, da die Entscheidung darüber, ob und wie sich diese Impulse auswirken, bei den Privatwirtschaften liegt.

Es bleibt festzustellen, daß eine Monopolisierung des Außenhandels als Schritt zur Festigung und Stärkung einer national ausgerichteten Wirtschaftspolitik angesehen werden muß, während bei der Gewährung von Transferausgaben durch die mögliche Begrenzung staatlicher Einflußnahme Tendenzen wirksam werden können, die eine stärkere Eingliederung der einzelnen Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft einleiten können.

II. Kontingente

Kontingente können je nach Ausgestaltung als Instrument der Währungs-[1] wie auch der Handelspolitik angesehen werden. In dem vorliegenden Zusammenhang interessieren ausschließlich die Kontingente, durch die in erster Linie eine mengenmäßige Beschränkung der Einfuhr bestimmter Produkte erreicht werden soll. Bei einer Gegenüberstellung wird man diesen sogenannten 'Mengenkontingenten' zunächst den Vorrang vor den Transferausgaben einräumen müssen. Die Einfuhr[2] kann durch mengenmäßige

1) Siehe dazu: Meyer, F.W. Außenwirtschaftspolitik, in: Staatslexikon, 6.Auflage, I.Band, Freiburg 1957, Sp.720/721.
2) Bei Kontingenten handelt es sich fast ausschließlich um eine Drosselung der Importe. Sie sind also nur als defensives Mittel der Außenhandelspolitik verwendbar.

Beschränkungen wirksamer, d.h. zielgerichteter und schneller, beeinflußt werden als dies bei dem Einsatz von Transferausgaben möglich wäre. Während bei Transferausgaben der Erfolg der Maßnahme weitgehend von dem Verhalten der Begünstigten abhängt, also mit einem großen Maß an Unsicherheit behaftet ist[1], hat die Einführung von Mengenkontingenten eine sofortige, kaum zu umgehende Drosselung der Importe zur Folge[2], da die Maßnahme unmittelbar und nicht erst durch die Reaktion von Dritten wirksam wird.

Nun könnte man aber annehmen, daß eine Gegenüberstellung von Kontingenten und anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen verfehlt sei, da Kontingente auch dort ihre Wirksamkeit bewiesen, wo andere Mittel ohnehin unwirksam blieben, d.h. Kontingente seien dort angebracht, wo durch die geringe Preiselastizität des Angebots eine Regulierung nur über direkte mengenmäßige Beschränkungen möglich sei[3]. Nach dieser Ansicht wären Kontingente nicht als alternative, sondern als komplementäre Mittel der Wirtschaftspolitik anzusehen, und ein Vergleich erübrigte sich. Die im Gefolge eines Mengenkontingents auftretenden negativen Folgeerscheinungen wie die Entstehung einer Kontingentrente im Inland sowie eine Schrumpfungstendenz des internationalen Handels[4] und eine Unterbrechung des Preiszusammenhangs zwischen In- und Ausland[5] könnten dann nur abgewogen werden gegen die Vorteile, die sich unter Umständen durch die Erhaltung eines für die betreffende Volkswirtschaft wichtigen Industriezweiges ergäben und stünden damit außerhalb des hier vorliegenden Zusammenhangs.

Doch man wird feststellen müssen, daß die Anwendung von Mengenkontingenten nicht exakt abzugrenzen ist. Zunächst wird es

---

1) Vgl. Ausführungen S.46 f.
2) In der Regel bestehen nur für einzelne Waren oder Warengruppen Kontingente, im Extremfall ist aber auch eine generelle Verminderung der Einfuhr denkbar.
3) Vgl. Meyer, F.W.: Handelspolitik, Außenwirtschaftslehre, a.a.O., S.1148/1149.
4) Vgl. F.W. Meyer, a.a.O., S.1150.
5) Vgl. F.W. Meyer, a.a.O., S.1149.

schwierig sein, das Ausmaß der Preiselastizität festzulegen, bei dem nur noch Mengenkontingente ein wirksames Mittel zur Einfuhrdrosselung darstellen. Doch darüber hinaus ist es wahrscheinlich, daß der Träger der Wirtschaftspolitik Kontingentierungen vornehmen wird, weil sie einfach zu handhaben und erfolgsicher sind - oft wohl mit der Argumentation, daß hier eine hohe Preiselastizität vorliege, eine Behauptung, die im konkreten Fall nur schwer zu widerlegen sein wird. Damit erscheint es möglich, daß sich der Anwendungsbereich von Kontingentierungen erweitert und daß sie damit teilweise zu einem alternativen wirtschaftspolitischen Mittel werden, so daß ein Vergleich mit den Transferausgaben durchaus sinnvoll erscheint.

Während die offensichtlichen Vorteile einer Kontingentierung zunächst gegen den Einsatz von Transferausgaben sprechen, müssen bei näherer Betrachtung auch die Nebenwirkungen zur Grundlage einer vergleichenden Beurteilung herangezogen werden, die - wenigstens teilweise - in die gleiche Richtung tendieren, bei Kontingenten jedoch eindeutiger als bei Transferausgaben. So wird insbesondere eine Schrumpfung des Handelsvolumens nicht nur bei einer Kontingentierung auftreten; dies kann in bestimmten Fällen auch eine Folge der Gewährung von Transferausgaben sein[1]. Neben dieser tendenziell gleichartigen Wirkungsmöglichkeit unterscheiden sich beide Instrumente jedoch in einem für die Wirtschaftsintegration entscheidenden Kriterium, dem der Wirkung auf den Preis. Für die kontingentierten Waren wird der Inlandspreis steigen und der Auslandspreis sinken, so daß der internationale Preiszusammenhang unterbrochen wird. Dagegen bleibt die Interdependenz der Preise bei Transferausgaben nicht nur bestehen, sondern darüber hinaus dient sie dazu, die Transferausgaben als wirtschaftspolitisches Mittel überhaupt wirksam werden zu lassen[2]. Eine dauerhafte Ausdehnung und Verstärkung des internationalen Handels ist in der Regel nur zu

1) Vgl. Ausführungen S.31 ff.
2) Vgl. Ausführungen S.34 f.

erwarten, wenn ein zwischenstaatlicher Preiszusammenhang besteht. Unter diesem Aspekt betrachtet hemmen Transferausgaben die Entwicklung des internationalen Handels weit weniger als Kontingente.

Abschließend bleibt festzustellen, daß Transferausgaben trotz ihrer offensichtlichen Nachteile normalerweise als wirtschaftspolitisches Instrument Kontingenten vorzuziehen sind. Eine Kontingentierung erscheint nur dort angebracht zu sein, wo andere Mittel wirkungslos bleiben, insbesondere bei extremen Elastizitätsbedingungen auf den Märkten. Kontingente sollten also in diesem Sinne lediglich als sekundäres wirtschaftspolitisches Mittel angesehen werden, das nur in Ausnahmesituationen aktuell wird.

III. Zölle

Die erste Phase der wirtschaftlichen Integration Europas ist gekennzeichnet durch das Bemühen, die bestehenden Zollschranken abzubauen. Das wirtschaftspolitische Instrument 'Zoll' ist innerhalb der Gemeinschaft der Sechs nicht länger anwendbar. Ein Vergleich von Zöllen und öffentlichen Ausgaben hinsichtlich einer alternativen Anwendung erübrigt sich damit. Dennoch läßt sich kurz skizzieren, mit welchen Änderungen zu rechnen ist, wenn Transferausgaben an die Stelle von Zöllen treten, und wie eine solche Änderung der wirtschaftspolitischen Einflußnahme zu beurteilen ist.

Eine Gegenüberstellung erscheint dann sinnvoll zu sein, wenn nur die Zölle[1] in die Betrachtung einbezogen werden, die aus wirtschaftspolitischen und nicht aus fiskalischen Gründen erhoben werden, d.h. Ausklammerung der Finanzzölle und Beschränkung auf Schutzzölle. Damit wird gleichzeitig dem Einwand begegnet, daß Zölle Einnahmen erbringen, der Transfer jedoch Ausgaben erfordert[2], da hauptsächlich gute Finanzzölle und nur in weit

1) Unter diesem Begriff sollen nur die fast ausschließlich erhobenen Importzölle verstanden werden.
2) Dieser Argumentation folgen z.B.: Masoin, M., a.a.O., S.29, Kruse, A.: Außenwirtschaft, a.a.O., S.382.

geringerem Maße wirksame Schutzzölle nennenswerte Einkünfte erbringen[1].

Die Wirkungen des Transfers und der Zölle sind in mancher Beziehung sehr ähnlich. So werden nicht nur bei der Gewährung öffentlicher Ausgaben, sondern auch bei der Erhebung von Zöllen die zwischenstaatlichen Preiszusammenhänge zwar modifiziert, aber nicht unterbrochen[2]. Ebenso sind die Wirkungen auf den Beschäftigungsgrad und die Zahlungsbilanz des diskriminierenden Landes bei Zöllen und bei Subventionen an die Exportgüterindustrien die gleichen[3], außerdem können nicht nur Zölle, sondern auch Transferausgaben eine Schrumpfung des Handelsvolumens einleiten, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind[4]. Transferausgaben - besonders Subventionen - sind in anderer Hinsicht als Pendant zum Zoll anzusehen, da das durch die Zollerhebung diskriminierte Land häufig mit Hilfe einer Subvention die nachteiligen Folgen für die betroffenen inländischen Wirtschaftszweige zu kompensieren sucht.

Diese weitgehend übereinstimmenden Wirkungen deuten zunächst darauf hin, daß ein Wechsel wirtschaftspolitischer Instrumente nicht unbedingt schon als wirksamer Beitrag zur wirtschaftlichen Einigung Europas angesehen werden kann. Im vorliegenden Fall lassen sich jedoch auch Ansatzpunkte erkennen, bei denen die Veränderung der wirtschaftspolitischen Einwirkung der wirtschaftlichen Integration neue Impulse verleihen kann. Zölle sind den Transferausgaben in mancher Beziehung unterlegen. Zölle wirken in der Regel auf einzelnen Märkten preissteigernd, Transferausgaben - besonders Subventionen - eher preisstabilisierend[5].
Gleichzeitig darf jedoch nicht übersehen werden, daß insbeson-

---

1) Vgl. Meyer, F.W.: Handelspolitik ..., a.a.O., S.1143.
2) Vgl. Seraphim, H.-J., a.a.O., S.314.
3) Vgl. Scherrer, P.: Die 'Terms of Trade' und die Beschäftigung. Zürich 1956, S.145.
4) Vgl. Ausführungen S.31.
5) Vgl. Räber, J.: Subventionen als volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Erscheinung. Winterthur 1965, S.177.

dere bei Subventionen die Gefahr besteht, daß mögliche Wachstumschancen nicht in vollem Umfang genutzt werden können. - Zölle eignen sich vornehmlich zur Importdrosselung, Transferausgaben können sowohl eine Schrumpfung als auch ein Anwachsen des Handelsvolumens bewirken[1]. Die Transferausgaben erscheinen auch noch in anderer Hinsicht flexibler als Zölle. Während der Zollschutz nur einer Branche insgesamt gewährt werden kann durch die Diskriminierung der ausländischen Konkurrenz können Transferausgaben differenziert an einzelne besonders betroffene Unternehmen oder Regionen gewährt werden[2]. Wenn man gleichzeitig berücksichtigt, daß durch den pauschalen Zollschutz Differentialrenten entstehen können[3], die besonders den wirtschaftlich stärksten Unternehmen zugute kommen, daß andererseits durch Transferzahlungen vielfach einzelne Unternehmen oder Regionen die Anpassung an die durch die Integration veränderten Verhältnisse erleichtert werden kann, so wird man feststellen müssen, daß Transferausgaben gewissen Erfordernissen bei wirtschaftlicher Integration besser gerecht werden können als Zölle. Die Notwendigkeit, aufgetretene Anpassungsschwierigkeiten zu mildern, findet dort ihre Grenze, wo die Integrationseffekte auf das Wirtschaftswachstum merklich beeinträchtigt werden.

Transferausgaben können die Zölle in der Übergangsphase von der nationalen zur übernationalen Wirtschaft als wirkungsvolles wirtschaftspolitisches Instrument nur insoweit ablösen, als sich durch ihren Einsatz bisher ungenutzte, der gegebenen Situation angepaßte Einwirkungsmöglichkeiten anbieten, ohne daß dadurch die positiven Integrationswirkungen neutralisiert werden.

IV. Administrative Eingriffe

Neben die traditionellen, allgemein anerkannten handelspolitischen Instrumente, wie Zölle und Kontingente, tritt noch

---

1) Vgl. Ausführungen S.31 f.
2) Vgl. Zachau-Mengers, G., a.a.O., S.31.
3) Vgl. Zachau-Mengers, G., a.a.O., S.34.

eine Erscheinung, die zu den wirtschaftspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten gezählt werden muß, obwohl sie zumeist nur als notwendige Begleiterscheinung bürokratischer Staatsverwaltung in industrialisierten Ländern angesehen wird. Es sind hier alle administrativen Regelungen gemeint, durch die wirtschaftliche Vorgänge in bestimmter Weise geordnet werden sollen. Gewisse Regelungen erwiesen sich als notwendig, um den Wirtschaftsverkehr übersichtlicher und einfacher und damit auch wirkungsvoller zu gestalten, gleichzeitig aber auch, um den Mißbrauch wirtschaftlicher Freizügigkeit durch einzelne im Interesse der Allgemeinheit vorzubeugen. Durch die administrativen Eingriffe wurde allgemeinverbindlich geregelt, welche Voraussetzungen erfüllt sein mußten, um in bestimmter Weise am Wirtschaftsverkehr teilnehmen zu können, insbesondere durch Klassifikationen wie Tarife, technische Normen etc. Zugleich mit der Ausgestaltung und Verfeinerung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums wurden auch diese administrativen Regelungen unter Berücksichtigung wirtschaftspolitischer Ziele nationaler Art getroffen. Diese Eingriffe, die ursprünglich den Mißbrauch einzelner eindämmen sollten, charakterisierten schließlich den staatlichen Machtmißbrauch. Besonders die Diskriminierung ausländischer Erzeugnisse wurde z.B. durch Praktiken der Verkehrstarifgestaltung unter Anwendung einer Anfuhr- oder Richtungsklausel[1], der Zollabfertigung[2] etc. wirkungsvoll betrieben. Dadurch, daß alle Waren formal gleich behandelt wurden, tatsächlich aber die eingeführte Ware schlechter als die heimische gestellt wurde[3], konnten die Importe gedrosselt werden, ohne daß Gegenreaktionen der potentiellen Handelspartner zu befürchten waren.

Da den wirtschaftspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten bei fortschreitender Integration immer engere Grenzen gesetzt werden, erscheint es möglich, daß administrative Eingriffe gerade in dieser Phase ebenso an Bedeutung gewinnen werden wie die

---

1) Vgl. Kruse, A.: Außenwirtschaft ..., a.a.O., S.421.
2) Vgl. Meade, J.E., a.a.O., S.140.
3) Vgl. Meyer, K., a.a.O., S.699.

Transferausgaben, z.B. die Ausgestaltung der technischen Sicherheitsbestimmungen bei Maschinen. Aus der Sicht der diskriminierenden Volkswirtschaft müssen administrative Eingriffe als zuverlässiges, sofort wirksames und auch billiges Mittel der Handelsbeeinflussung angesehen werden, Merkmale also, die weitgehend bei Transferausgaben nicht vorliegen. Darüber hinaus sind die Ausgestaltungsmöglichkeiten administrativer Regelungen mindestens so zahlreich wie bei Transferausgaben. Vom Standpunkt der einzelnen Volkswirtschaft gesehen sind also administrative Regelungen den Transferausgaben als Mittel zur Verfolgung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele vorzuziehen.

Es ist jedoch zumindest fraglich, ob derartige Überlegungen gerade dann gestellt werden sollten, wenn die gegenseitige Verknüpfung zwischen den einzelnen Volkswirtschaften verstärkt wird und damit gleichzeitig die Einzelinteressen des jeweiligen Landes zurücktreten müssen. Als Grundlage und notwendige Voraussetzung für das Gelingen einer wirtschaftlichen Integration zwischen souveränen Staaten muß die Bereitschaft jedes Einzelstaates angesehen werden, eine Priorität der gemeinsam proklamierten Ziele auch dann anzuerkennen, wenn dadurch die Verfolgung von Zielsetzungen im nationalen Bereich ganz oder teilweise in Frage gestellt wird. Die Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens kann aber gerade durch administrative Maßnahmen zerstört werden, da es in diesem Bereich sehr schwer fallen wird, im Einzelfall eine begründete, eindeutige Handhabe zu entsprechenden Gegenmaßnahmen zu finden. Unstimmigkeiten dieser Art lassen sich nur schwer zufriedenstellend und endgültig lösen, so daß die zwischenstaatliche Zusammenarbeit ständig durch diese kaum erfaßbaren Verstöße gegen die gemeinsam erklärten Ziele belastet und erschwert wird.

Die Gefahr bei der Anwendung administrativer Maßnahmen als handelspolitisches Instrument besteht damit einmal darin, daß einzelstaatliche Ziele ohne Rücksicht auf übernationale Erfordernisse verfolgt werden, und zum anderen auch darin, daß durch die schwere Erfaßbarkeit dieser Vorstöße das für eine erfolgreiche Zusammenarbeit notwendige Vertrauensverhältnis

zwischen den Partnerstaaten zerstört wird und damit die Integrationsbestrebungen in ihrer Gesamtheit gefährdet werden. Administrative Regelungen in den Dienst wirtschaftspolitischer Zielsetzungen zu stellen, erscheint deshalb zumindest während des Integrationsprozesses als ein Vorgehen, bei dem die nachteiligen Auswirkungen überwiegen.

Zwar wird man annehmen können, daß auch bei Transferausgaben die Einzelstaaten nicht immer übernationalen Erfordernissen Rechnung tragen. Aber die jeweiligen Partnerstaaten haben die Möglichkeit, durch entsprechende Gegenmaßnahmen zu reagieren, da Art und Umfang dieser Einflußnahme zumindest greifbarer sind als bei administrativen Eingriffen[1]. Darüber hinaus wird die Absicht, Maßnahmen zu verschleiern, fast regelmäßig bei administrativen Eingriffen, aber nur teilweise bei Transferausgaben zu beobachten sein. In diesem Sinne sind Transferausgaben weit eher als administrative Eingriffe dazu geeignet, die während des Integrationsprozesses notwendig auftretenden Gegensätze zwischen Partnerstaaten auszugleichen und nicht zu vertiefen.

V. Steuern

Genau wie administrativen Eingriffen wird man neben den Transferausgaben auch den Steuern während des Integrationsprozesses eine erhöhte Bedeutung als wirtschaftspolitisches Instrument einräumen müssen. In diesem Falle werden bei einem Vergleich von Steuern und Transferausgaben nicht so sehr die jeweiligen Auswirkungen gegeneinander abgewogen; vielmehr liegt das Hauptaugenmerk darauf, Kriterien zu finden, die Aussagen über den Bedeutungswandel dieser beiden wirtschaftspolitischen Instrumente während des Integrationsprozesses zulassen.

Daß es sich bei Steuern und Transferausgaben um grundsätzlich ähnliche Maßnahmen, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen,

---

1) Eine Begünstigung durch Transfer wird sich in der Regel im Etat oder in den Steuergesetzen ermitteln lassen; ob und inwieweit jedoch z.B. die Festlegung einer technischen Norm prohibitiven Charakter hat, läßt sich nur schwer feststellen.

handelt, kann daran verdeutlicht werden, daß eine eindeutige Abgrenzung zwischen diesen beiden Begriffen nicht getroffen werden kann, daß vielmehr eher ein gleitender Übergang von Steuern (Einnahmen) über Steuererleichterungen (Einnahmeverzichte oder uneigentliche Ausgaben[1]) zum Transfer (Ausgaben) besteht, so daß man den Transfer auch als negative Sondersteuer ansehen kann[2].

Bezüglich der Wirkungsmöglichkeit beider Instrumente lassen sich zwar Unterschiede aufzeigen, die hauptsächlich dadurch bedingt sind, daß Steuern im Gegensatz zu Transferausgaben eine Doppelfunktion erfüllen müssen. Sie dienen der Einnahmenbeschaffung wie der Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs, während öffentliche Ausgaben - und damit auch jeglicher Transfer - als fast ausschließlich politisch - und damit auch wirtschaftspolitisch - bestimmt anzusehen sind[3]. Die durch die Erfüllung dieser Doppelfunktion zu vermutende geringere wirtschaftspolitische Wirksamkeit der Steuern gegenüber den Transferausgaben wird teilweise dadurch kompensiert, daß eine wirksame wirtschaftspolitische Einflußnahme durch eine zweckentsprechende Ausgestaltung eher bei Steuern als bei Transferausgaben zu vermuten ist, da die Auswirkungen von Einnahmen in viel differenzierterer Weise als bei den Ausgaben - speziell den Transferausgaben[4] - erforscht sind.

In dem vorliegenden Zusammenhang interessiert jedoch vor allem, ob und in welcher Weise sich die tatsächliche Bedeutung dieser beiden wirtschaftspolitischen Instrumente bei fortschreitender Integration ändern wird. Als eines der vordringlichsten Ziele auf dem Weg zu einem Gemeinsamen Markt innerhalb des EWG-Bereichs nach der Abschaffung der äußeren Handelshemmnisse muß die Beseitigung der Wettbewerbsverfälschungen angesehen werden, die auf die unterschiedliche Besteuerung in den einzelnen Mit-

---

1) Vgl. Ausführungen S.23.
2) Vgl. Räber, J., a.a.O., S.54.
3) Vgl. Neumark, F.: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Tübingen 1961, S.106.
4) Siehe dazu Ausführungen auf S.23.

gliedstaaten zurückzuführen sind. Dabei geht es zunächst um eine Angleichung der Struktur der Steuersysteme[1]. Der Bedeutung dieses Umstandes wurde auch im EWG-Vertrag durch entsprechende Regelungen Rechnung getragen[2].

Die durch Steuern entstehenden wirtschaftspolitischen Auswirkungen - wenigstens soweit sie im internationalen Rahmen wettbewerbsverfälschend wirken - sollen ausgeschaltet werden. Wenn diesem finanzpolitischen Instrument auch künftig bei der Lösung binnenwirtschaftlicher Fragen große Bedeutung zuzumessen sein wird, so soll doch bei fortschreitender Integration dem wirtschaftspolitischen Instrument "Steuer" mehr und mehr der Einfluß auf den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr genommen werden. Demgegenüber wird die wirtschaftspolitische Bedeutung von Transferausgaben, wie ausdrücklich im EWG-Vertrag betont wird[3], bei fortschreitender Integration zunehmen. Während die sinkende Bedeutung der Steuern als wirtschaftspolitisches Instrument in gewisser Hinsicht notwendige Voraussetzung für das Gelingen der Integration ist, sollen die im Verlaufe dieses Prozesses auftretenden Reibungsverluste und Anpassungsschwierigkeiten durch die Vergabe von Transferausgaben vermindert werden. Inwieweit dies gelingt, hängt weitgehend davon ab, ob und gegebenenfalls in welchem Maße die Rückwirkungen von Transferausgaben gleichzeitig integrationshemmende Tendenzen begünstigen.

Der Vergleich der Transferausgaben mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten hat gezeigt, daß nur durch Transferausgaben gewisse durch die Integration bedingte Anpassungsschwierigkeiten gemildert werden können. Der Einsatz dieser Maßnahmen eröffnet damit Möglichkeiten, die Probleme in den einzelnen Mitgliedstaaten gesondert zu berücksichtigen, bringt aber gleichzeitig die Gefahr, daß sich durch eine mögliche Fehl-

---

1) Zur unterschiedlichen Struktur der Steuersysteme vgl. Ausführungen auf S.7.
2) Art.99: Harmonisierung der indirekten Steuern.
3) Art.92: Absatz (2) und (3).

leitung von Produktivkräften die Vorteile der Integration für die Gesamtheit vermindern, ohne daß von vornherein von einem unbedingten Vorrang des einen oder anderen Aspekts ausgegangen werden könnte.

B. Anwendungsbereiche der Transfergewährung

I. Vorbemerkungen

Erste Anhaltspunkte über die Rolle der öffentlichen Ausgaben bei fortschreitender Integration können sich ergeben, wenn man die Budgetansätze im öffentlichen Haushalt in verschiedenen Phasen der Integration betrachtet. Im folgenden sollen die Subventionsausgaben im Etat der BRD in den Jahren 1959 und 1965 einander gegenübergestellt werden. Dieses Vorgehen hat gleichzeitig den Vorteil, daß Vorstellungen über die Größenordnungen dieser Ausgabenpositionen vermittelt werden können, bevor die Skala ihrer Ausgestaltungsmöglichkeiten[1] und Anwendungsbereiche dargestellt wird.

Finanzhilfen des Bundes
(in Millionen DM)

1959[2]

Empfänger	sichtbare	unsichtbare	Gesamt
Landwirtschaft	1.924	529	2.453
Gewerbe	252	1.793	2.045
Verkehr	197	291	488
freie Berufe	-	40	40
Wohnungsbau	371	1.130	1.501
Gesamt	2.744	3.783	6.527

1965[3]

Empfänger	sichtbare	unsichtbare	Gesamt
Landwirtschaft	3.956	1.050	5.006
Gewerbe	565	5.193	5.758
Verkehr	488	752	1.240
freie Berufe	-	191	191
Wohnungsbau	530	3.107	3.637
Gesamt	5.539	10.293	15.832

1) Eine ausführliche Darstellung der Ausgestaltungsmöglichkeiten findet sich bei: Gundlach, H.-J.: Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin-Frankfurt am Main 1965, S.12 ff.

2) Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Subventionen im Bundeshaushalt, Bundestagsdrucksache 1229, 3. Wahlperiode, Bonn, den 28. Juli 1959, S.9.

3) Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1966, a.a.O., S.178 und 180.

(1) In den obigen Aufstellungen sind nur branchenspezifische Subventionen aufgeführt; die Zuschüsse des Bundes zur Sozialversicherung, die Darlehensgewährung, allgemeine Strukturhilfen, Sparförderungen etc. blieben unberücksichtigt. Als sichtbare Finanzhilfen sind alle direkten Zuwendungen anzusehen, die unsichtbaren Begünstigungen setzen sich aus Steuer- und Zinsverzichten zusammen.

(2) Bei einem Vergleich der Jahre 1959 und 1965[1] zeigt sich, daß die Ausgaben für Subventionen in 6 Jahren auf das 2,5fache angestiegen sind, während die Ausgaben des Bundes insgesamt nur auf das 1,8fache anstiegen[2]. Abgesehen von der Tatsache, daß der Anstieg im Wahljahr 1965 besonders stark war - ein Umstand, der bei den Kriterien der Subventionsgewährung berücksichtigt werden muß -, zeigt sich, daß mit fortschreitender Integration die Subventionsgewährung tendenziell an Bedeutung gewinnt. Daraus läßt sich zwar nicht ableiten, daß die erhöhten Subventionszahlungen allein durch integrationsbedingte Folgeerscheinungen notwendig wurden, aber die empirisch nachweisbare Tatsache, daß die Subventionsgewährung um so mehr an Bedeutung gewinnt, je weiter die zwischenstaatliche Zusammenarbeit fortschreitet, deutet doch auf einen engen Zusammenhang hin.

(3) Die obige Annahme wird darüber hinaus auch insofern bestätigt, als die unsichtbaren Finanzhilfen während des betrachteten Zeitraums sehr an Bedeutung gewannen, gleichzeitig aber auch die Begünstigungen im gewerblichen Bereich stärker anstiegen als in allen anderen Wirtschaftsbereichen. Die vollen Auswirkungen der Integration betra-

---

1) Obwohl auch Angaben für 1967 vorliegen, wurde auf dieses Material verzichtet, da nur verdeutlicht werden sollte, daß der fortschreitende Integrationsprozeß wie auch interne politische Ereignisse den Umfang der Subventionsgewährung beeinflussen.

2) Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1961, Stuttgart-Mainz 1961, S.426 und Statistisches Jahrbuch 1967, Stuttgart-Mainz 1967, S.420.

fen vor allem die gewerbliche Wirtschaft, da für Landwirtschaft und Verkehr ohnehin Sonderregelungen getroffen wurden, freie Berufe in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen und der Wohnungsbau weitgehend als außenwirtschaftlich indifferent anzusehen ist[1]. 'Anpassungsmaßnahmen' mußten deshalb vor allem für den gewerblichen Bereich in Angriff genommen werden und ließen sich nach den Vorschriften des Art. 92 EWG-Vertrag und unter Berücksichtigung der speziellen Gegebenheiten in diesem Bereich wirksamer in Form indirekter als in Form direkter Begünstigungen durchführen.

Unter Berücksichtigung der oben erwähnten Aspekte erscheint es notwendig und sinnvoll zu sein, sich bei der Darstellung branchenspezifischer Transferausgaben auf den gewerblichen Bereich der Wirtschaft zu beschränken. Die Integrationswirkungen wie auch die hierdurch in den Partnerstaaten erfolgten Gegenreaktionen zeigen sich gerade hier sehr deutlich. Der Kohlenbergbau bleibt dabei unberücksichtigt, da Maßnahmen auf diesem Gebiet nicht so sehr aufgrund zunehmender Wirtschaftsintegration an Bedeutung gewannen, sondern weitgehend infolge allgemeiner struktureller Änderungen - Vordringen der Substitutionskonkurrenz[2] - als notwendig erachtet wurden.

Die Darstellung der Beihilfearten und -formen kann und will keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie soll lediglich dazu dienen, das Spektrum der Variationsmöglichkeiten beim Einsatz von Transferausgaben aufzuzeigen. Bei der Auswahl der Beispiele wurde vor allem darauf geachtet, daß die jeweils verfolgte Zielsetzung möglichst klar zutage trat und sich auch zugleich möglicherweise damit eine bei bestimmten Anlässen typische Ausgestaltung der Begünstigung erkennen ließ.

Die Auswahl der Begünstigungen erfolgte aufgrund sachlicher Kriterien, so daß sie keine Rückschlüsse auf den Umfang und

---

1) Vgl. Predöhl, A. - Jürgensen, H.: Europäische Integration, a.a.O., S.373.
2) Vgl. Bundesrat: Jahresgutachten 1967 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache 600/67, Ziffer 88, S.56.

die Bedeutung der Transferausgaben in den Partnerstaaten zuläßt.

Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Sitzungsprotokolle und Arbeitsdokumente der EWG-Kommission sowie auf Anregungen und Hinweise von Sachverständigen der EWG-Kommission auf diesem Gebiet. Soweit Angaben aus diesen Quellen stammen, werden sie im folgenden nicht gesondert belegt.

II. Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen

Durch Verordnungen aus den Jahren 1954 und 1958 gewährte Frankreich den Käufern von Sportflugzeugen, die nicht zu Erwerbszwecken verwendet wurden, Prämien. Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe war jedoch, daß es sich dabei um Flugzeuge französischer Herstellung handelte. Die Prämie konnte bis zu 40 % des Wertes des Flugzeugs betragen. Die Prämienhöhe bemaß sich nach technischen Daten und war höher, wenn der Motor inländischer Herstellung war.

Obwohl diese Maßnahmen vor allem den Luftsport fördern sollten, sind sie auch als indirekte Beihilfe zugunsten der französischen Produktion von Flugzeugen und Flugmotoren anzusehen. Auf Vorschlag der EWG-Kommission wurden diese Maßnahmen teilweise modifiziert. Besonders bei der Produktion von Segelflugzeugen sah sich die französische Regierung nicht veranlaßt, die Prämien auch auf den Kauf von Segelflugzeugen, die in anderen Mitgliedstaaten hergestellt waren, auszudehnen. Als Begründung wurde angeführt, daß der sehr deutliche Unterschied der Verkaufspreise zwischen der französischen und der deutschen Produktion das Bestehen von wettbewerbsbeeinflussenden Maßnahmen in der BRD vermuten ließe. Mit der Gewährung dieser Prämie sollte also eine nach französischer Ansicht bestehende Wettbewerbsverzerrung beseitigt werden. Wenn auch gegenüber den Argumenten der jeweils begünstigenden Volkswirtschaft Vorsicht geboten erscheint, so spricht doch in diesem Falle vieles für eine derartige Situation, insbesondere wenn man

berücksichtigt, daß Frankreich seinen EWG-Partnern im Flugzeugbau ohnehin überlegen ist[1]. Darüber hinaus scheint auch der Ansatzpunkt der Einflußnahme auf das Bestehen von Wettbewerbsverzerrungen auf diesem Markt hinzudeuten. Die Prämien verbessern unmittelbar die Marktposition französischer Fabrikate auf dem Inlandsmarkt, ohne daß sich dadurch gesamtwirtschaftlich negative Rückwirkungen auf die Produzenten - wie etwa bei einer Senkung der Produktionskosten - ergeben. Durch die Art der Einwirkung wird sich die Erlös-Kosten-Relation der französischen Produzenten zunächst kaum verbessern, da anstelle eines sonst möglichen Zollschutzes - verbunden mit der Tendenz steigender Preise - bei Wirtschaftsintegration die Transfergewährung - verbunden mit der Tendenz sinkender Preise - treten muß, wenn die Wettbewerbsverzerrung beseitigt[2] werden und der Marktmechanismus erhalten bleiben soll.

III. Anpassung der Produktionsstruktur

In der BRD wurden in den Jahren 1964 bzw. 1965 in den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern Maßnahmen zugunsten der Textilindustrie ergriffen. In Baden-Württemberg wurden Baumwollspinnereien und Wollwebereien Zinsbeihilfen bei Rationalisierungsinvestitionen in Höhe von 3 % gewährt. Das Programm lief in den Jahren 1964, 1965 und 1966 und schloß jede Verlängerung selbst für den Fall aus, daß die Ergebnisse den Erwartungen nicht entsprachen. Die Zuschüsse waren bei Fehlschlagen der Aktion nicht und bei ihrem Gelingen nur teilweise zurückzuzahlen. - In Bayern erhielten 1965 alle Textilhersteller mit Anpassungsschwierigkeiten Kredite zu einem Zins von 5 % bei einer Laufzeit bis zu 7 Jahren. Beide Programme schrieben eine Eigenbeteiligung der begünstigten Unternehmen an der Finanzierung der geplanten Investition vor. Die Zuschüsse wurden auf ca. 10 % des Investitionsbetrages geschätzt.

---

1) Vgl. Giersch, H.: Einige Probleme der kleineuropäischen Zollunion, a.a.O., S.622.
2) Inwieweit das Ausmaß der Begünstigung im vorliegenden Fall geeignet ist, die Wettbewerbsverzerrung tatsächlich zu beseitigen, könnte nur aufgrund detaillierterer Analysen dieses Bereichs beurteilt werden.

Eine Unterstützung dieses Wirtschaftszweiges schien notwendig zu sein, um die Anpassung an das internationale Leistungsniveau zu erleichtern. Die Textilindustrie - ohnehin eine importgefährdete Industrie - geriet durch die Wirtschaftsintegration unter zunehmenden Wettbewerbsdruck, da im Gegensatz zum Ausland der Strukturwandel infolge technischen Fortschritts von arbeits- zu kapitalintensiver Produktionsweise nicht oder nur unzureichend vollzogen werden konnte. Denn für die fast ausschließlich mittelständischen Unternehmen in Baden-Württemberg und Bayern - in diesen Gebieten ist die Hälfte der Textilindustrie der BRD ansässig - war es sehr schwierig, das zur Umstellung erforderliche Kapital zu beschaffen. Staatliche Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalversorgung waren deshalb als geeignete Mittel zur Überwindung der Anpassungsschwierigkeiten anzusehen, da die einzelnen Unternehmen in diesem Bereich ihre Situation aus eigener Kraft nicht verbessern konnten. Die Begünstigungen müssen deshalb als echte Anpassungshilfen ohne protektionistische Nebenwirkungen betrachtet werden.

> Die Beihilfen waren zeitlich begrenzt; die Investitionen durften zu keiner Kapazitätsausdehnung führen; unrentable Produktionen mußten stillgelegt werden; im Falle eines Gelingens der Investition, d.h. bei einem Erfolg der Umstellungsbemühungen, mußten die Zuschüsse teilweise wieder zurückgezahlt werden; die Gewährung der Begünstigung setzte eine Eigenbeteiligung des Unternehmens voraus.

Diese Aspekte verdeutlichen das Wesen einer Anpassungsintervention, bei der eine Begünstigung nur zeitlich begrenzt unter stark einschränkenden Auflagen und unter Einbeziehung der Eigeninitiative in dem einzelnen Unternehmen gewährt wird. Die in dieser Art ausgestalteten Beihilfen dienen damit dazu, die Auswirkungen der Integration für die betroffenen Unternehmen zunächst zu mildern, dann aber den veränderten Bedingungen auch im Inland Schritt für Schritt Geltung zu verschaffen, um auf diese Weise das Entstehen von Reibungsverlusten ganz oder teilweise zu verhindern.

IV. Erhaltung der Produktionsstruktur

In der BRD wurden im Jahre 1963 Maßnahmen zugunsten der Blei- und Zinkbergwerke ergriffen. In einem ersten Vorhaben war vorgesehen, den betroffenen Unternehmen die Hälfte des Preisunterschieds zwischen ihren Angebotspreisen und der Londoner Börsennotierung zu vergüten. Dieser Ausgleich war nur für 56 % der Gesamtförderung vorgesehen und durfte die Hälfte des von den Bergwerken ausgewiesenen Verlustes nicht überschreiten. Die Beihilfen sollten vom 1.1.1963 bis zum 31.12.1965 gewährt werden. In einem zusätzlichen Vorhaben sollte im Jahre 1963 die gesamte Preisdifferenz zur Londoner Börsennotierung vergütet werden. Die Beihilfe durfte den ausgewiesenen Gesamtverlust nicht überschreiten. Diese Vorhaben wurden im Jahre 1963 in vollem Umfang realisiert, allerdings in den kommenden Jahren auf Vorschlag der EWG-Kommission infolge einer beträchtlichen Besserung der Marktlage nicht verwirklicht.

Die staatlichen Maßnahmen wurden getroffen, um die Sanierung der deutschen Bergwerke zu unterstützen. Die starken Schwankungen ausgesetzten Weltmarktpreise auch für diese Rohstoffe konnten bei den deutschen Bergbauunternehmen nicht aufgefangen werden, da die gegenüber dem Weltniveau ungünstigere Kostensituation eine Reservebildung nicht zuließ. Doch gerade bei derartigen Marktbedingungen läßt sich eine Produktion auf die Dauer nur aufrechterhalten, wenn die Verluste bei Preisverfall mindestens durch entsprechende Gewinne bei steigenden Preisen ausgeglichen werden können. Die finanziellen Schwierigkeiten des deutschen Blei- und Zinkbergbaus deuten jedoch darauf hin, daß diese Unternehmen als Grenzproduzenten anzusehen sind, die unter den bestehenden Gegebenheiten ohne fremde Hilfe ihre Produktion über kurz oder lang einstellen müssen. Die staatlichen Maßnahmen waren jedoch nicht dazu geeignet, die Produktionsbedingungen zu verbessern. Die Beihilfen sind aus der Sicht der Unternehmen als Erlösbestandteil anzusehen, die zudem ohne irgendwelche Auflagen gewährt werden.

Insbesondere eine totale Verlustabdeckung kann darüber hinaus nicht als Maßnahme zur Erleichterung der Einstellung der Produktion angesehen werden. Denn dadurch wird eine Verzinsung und Erhaltung des Eigenkapitals garantiert. Der Fortbestand der Produktion in der vorgegebenen Form wird zementiert. Die auf dem Weltmarkt bestehenden Bedingungen haben für den Binnenmarkt keine Geltung. Die Einstellung der Produktion wird durch diese Art staatlicher Hilfe lediglich verzögert. Volkswirtschaftlich gesehen sind die Kapitalverluste bereits eingetreten, während privatwirtschaftlich durch die Begünstigung der Wert des investierten Kapitals steigt. Bei anders gearteten Maßnahmen, die z.B. zu einer Erhöhung der Mobilität des Kapitals führen[1)], wäre eine Vermeidung von Kapitalverlusten durchaus denkbar.

V. Förderung von 'infant industries'

In allen EWG-Mitgliedstaaten werden Beihilfen zugunsten verschiedener Sektoren der Mineralölindustrie gewährt. In der BRD werden für die Rohölgewinnung in den Jahren 1964 bis 1969 2 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. Davon waren 0,8 Mrd. DM als Darlehen für Erdölschürfarbeiten und 1,2 Mrd. DM als direkte, zeitlich degressiv gestaffelte Beihilfen für die Förderung von Rohöl vorgesehen. Die Darlehen werden nur bei einer Eigenbeteiligung der begünstigten Unternehmen von mindestens 25 % an der Gesamtinvestition gewährt und sind nur zurückzuzahlen im Falle eines Erfolgs der Schürfarbeiten. - Für die Weiterverarbeitung des Rohöls werden Beihilfen im Rahmen der Maßnahmen zugunsten der wirtschaftlichen Entwicklung gewährt, außerdem wird die Produktion durch die Ermäßigung von Verbrauchs- und Umsatzsteuern für Hilfs- und Betriebsstoffe begünstigt.

Die Erdölgewinnung und -verarbeitung sind die beiden Industriezweige in der BRD mit den höchsten Produktivitätsfortschrit-

1) Vgl. Ausführungen S.61.

ten[1]. Darüber hinaus kommt ihnen als Grundstoffindustrie große Bedeutung für die übrige Industrie zu. Eine wirksame Förderung dieser Wirtschaftszweige kann somit der gesamten Wirtschaft zugute kommen. Beihilfen in diesen Bereichen werden nicht nur für die Erdölförderung in der BRD, sondern auch für Vorhaben in Übersee gewährt. Sie sind somit als Anreiz anzusehen, unternehmerische Initiative auf diesem Gebiet zu wecken und darüber hinaus zu ermöglichen. Denn die Förderung und Verarbeitung von Rohöl ist nur möglich, wenn erhebliche Vorleistungen erbracht werden, die in der Regel einzelne Unternehmer in einem sich erst entwickelnden Wirtschaftszweig noch nicht aufbringen können: Die Erschließungskosten bei der Förderung sind beachtlich, das Risiko bei Schürfarbeiten ist groß, und zur Verarbeitung des Rohöls sind umfangreiche Investitionen erforderlich. Unter diesem Aspekt erscheint eine staatliche Hilfe in diesen Fällen sinnvoll, wie auch von der EWG-Kommission betont wird. Ihre Ausgestaltung ist in dem dargestellten Fall als zweckentsprechend anzusehen, da die Beihilfen einen Anreiz zur Rohölförderung bieten, gleichzeitig aber eine Selbstbeteiligung - und damit eine teilweise Risikoübernahme - vorschreiben und da die direkten Beihilfen zeitlich degressiv gestaffelt sind.

Die Bemühungen um eine Stärkung dieser Industriezweige sind jedoch vor allem dazu geeignet, die Umstellung der übrigen Wirtschaft auf neue Produktions- und Marktbedingungen zu ermöglichen. Die zunehmende Verwendung von Öl als Energieträger wie auch von Erdölderivaten als Rohstoff kann dazu beitragen, daß die sich im internationalen Rahmen teilweise mit staatlicher Hilfe vollzogenen Wandlungen auch im Inland erfolgen können, so daß die Wettbewerbsposition inländischer Anbieter auf dem Weltmarkt zumindest gehalten, wenn nicht verbessert werden

---

1) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1965/66: Stabilisierung ohne Stagnation, 2.Auflage, Stuttgart-Mainz 1965, Ziffer 233, Tabelle 59, S.140/141.

kann[1)2)].

VI. Beseitigung regionaler Entwicklungsunterschiede

Die von der Integration am schwersten betroffenen Randzonen waren die nur schwach industrialisierten Gebiete Süditaliens. Die italienische Regierung leitete deshalb ein umfangreiches Entwicklungsprogramm für den sog. 'Mezzogiorno' ein. Zunächst wurden staatliche Investitionen in zunehmendem Maße in den südlichen Regionen vorgenommen. Darüber hinaus wurde durch eine Vielzahl von Maßnahmen versucht, auch die Privatindustrie in diesen Gebieten anzusiedeln. So wurden für die Erstellung von industriellen Rohbauten und für den Kauf von Ausrüstungsgütern Zuschüsse bis zu 20 % gewährt. Außerdem konnten die Investitionen bis zu 85 % durch Vorzugskredite zu ermäßigten Zinssätzen finanziert werden[3)]. Darüber hinaus wurden die Einkünfte aus diesen Investitionen für die Dauer von 10 Jahren von der Einkommen- und der Gewerbesteuer ganz, von der Umsatz- und den Verbrauchssteuern teilweise befreit.

Neben diesen Bemühungen, die wirtschaftliche Entwicklung bestimmter Gebiete zu beschleunigen, sind jedoch auch Maßnahmen

---

1) Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuerbegünstigungen für die Jahre 1966 bis 1968 gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8.Juni 1967, Bundestagsdrucksache V/2324, Bonn, den 21. Dezember 1967, S.III.

2) Eine Neutralisierung dieser möglichen Wirkungen durch eine gleichzeitige Begünstigung der Kohle zeigte allenfalls die Schwäche einer mangelhaft koordinierten Subventionsvergabe, ohne daß dadurch die Argumente zugunsten einer Förderung der Erdölgewinnung und -verarbeitung berührt würden.

3) An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß Begünstigungen auf dem Wege der verbilligten Kreditvergabe unter Umständen entscheidende Auswirkungen auf dem Geld- und Kapitalmarkt nach sich ziehen können. So wurden 1965 in der BRD ca. 15 % der Gesamtnachfrage am Kapitalmarkt mit verbilligten Krediten versorgt. Siehe dazu: Deutsche Bundesbank: Zinssubventionen der öffentlichen Hand und mit ihnen verbilligte Kreditmarkttitel, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 18.Jahrgang, Nr.4, April 1966, S.3 f.
Zur Frage der Auswirkungen staatlichen Eingreifens auf dem Kapitalmarkt siehe auch Ausführungen S.28 f.

zu erwähnen, durch die eine Entflechtung von Ballungszentren eingeleitet werden sollte. In diesem Zusammenhang sollen kurz die Bemühungen der französischen Regierung um eine Dezentralisierung skizziert werden. Dabei ging es im wesentlichen darum, den Großraum Paris zu entflechten. Bei Verlagerung von Unternehmen aus dem Ballungszentrum wurden für Verwaltungs-, Produktions- und Lagergebäude Abbruchprämien gewährt. Darüber hinaus wurden bis zu 60 % der Verlagerungskosten erstattet, wenn der neue Standort mindestens 150 km entfernt lag. Gleichzeitig wurden in den neuen Ansiedlungsgebieten steuerliche Erleichterungen, wie Sonderabschreibungen, Gewerbesteuerbefreiung und Grundsteuerermäßigung, gewährt.

Beiden beschriebenen Maßnahmenbündeln wurde kein durchschlagender Erfolg zuteil. Wenn es auch als im Interesse aller Partnerstaaten liegend angesehen werden muß, daß die regionale Strukturierung in den Einzelstaaten durch Beseitigung der großen Entwicklungsunterschiede zur wirtschaftlichen Stabilität der Gesamtheit beitragen könnte, so muß doch bezweifelt werden, ob dies mit Beihilfen als wesentlichem Bestandteil erreicht werden kann. Zwar wurde durch eine Vielzahl verschiedenartiger Ansatzpunkte versucht, die gegebenen Nachteile auf breiter Basis zu kompensieren, dennoch reichten diese Anreize nicht aus, privatwirtschaftliche Investitionen in nennenswertem Umfang zu wecken. Eine Änderung dieses Verhaltens ist erst zu erwarten, wenn die Standortbedingungen in ihrer Gesamtheit durch Infrastrukturmaßnahmen, z.B. Ausbildung und Bereitstellung qualifizierter Arbeitskräfte, an die der weiter entwickelten Gebiete angeglichen und dann den einzelnen Unternehmern zusätzliche Vorteile durch verschiedenartig ausgestaltete Beihilfen eingeräumt werden.

VII. Einwirkungen mit sozialer Ausrichtung

Die luxemburgische Regierung vergütete 25 %, später 20 % des Wertes von Möbeln, die im Inland hergestellt und von jungen inländischen Haushaltungen gekauft wurden, bis zu einem Höchst-

betrag von 15.000 bfrs.

In der BRD genießen kleinere Betriebe der Tabakindustrie Steuervorteile. Der Subventionscharakter kommt dabei deutlich zum Ausdruck, da die Steuern zunächst vereinnahmt, dann aber teilweise wieder zurückgezahlt werden. Die Steuererleichterung sinkt mit steigendem Umsatz von ca. 40 % auf 6 % und entfällt bei einem Umsatz von mehr als 5,5 Millionen DM im Quartal. Die Begünstigung ist zeitlich nicht befristet. Zweck der Beihilfe ist, die mittelständischen Unternehmen der Tabakindustrie - besonders bei der Zigarrenherstellung - zu erhalten, um soziale Schwierigkeiten bei Unternehmern wie auch bei deren Beschäftigten - meist älteren Heimarbeitern - nicht aufkommen zu lassen.

Die obigen Beispiele lassen sich unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachten und beurteilen. Die Stützungen werden aber erst bei Berücksichtigung sozialer Aspekte verständlich. Sie sind als Ausdruck sozialpolitischen Handelns, d.h. als Beeinflussung des Verhältnisses von gesellschaftlichen Gruppen zueinander und zum Ganzen[1] anzusehen, das sich fast ausschließlich in der Politik der Einkommensverteilung zeigt[2]. Während im Falle Luxemburg kleinere Unternehmer und bestimmte Verbraucherschichten begünstigt werden, kommt im Falle der BRD die Begünstigung den in diesem Bereich selbständig und abhängig Tätigen zugute. Entsprechend der Zielsetzung bei dieser Art sozialen Transfers soll der Zahlungsempfänger, das einzelne Unternehmen, die Begünstigung nicht in vollem Umfang weitergeben, der einzelne Unternehmer ist zumindest teilweise selbst Destinatar.

Das marktwirtschaftliche Prinzip verlangt die Beseitigung überholter Strukturen, gleichwohl erfordert die gesamte wirtschaftspolitische Konzeption in bestimmten Fällen eine staatliche Hil-

---

1) Vgl. Schilcher, R.: Sozialpolitik als Wirtschaftspolitik, in: Sozialökonomie in politischer Verantwortung, Festschrift für J. Tiburtius, Berlin 1964, S.197.
2) Vgl. Liefmann-Keil, E.: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1961, S.1.

fe. Es ist möglich, daß durch Maßnahmen zur Änderung der Einkommensverteilung die Verwirklichung eines ungehinderten Handels im EWG-Bereich erschwert, wenn nicht ausgeschlossen wird. Ob und in welchem Maße diese Maßnahmen korrigiert werden sollten, kann nicht das Ergebnis ausschließlich ökonomischer Überlegungen sein. Hier handelt es sich um eine umfassend politische Entscheidung, so daß eine Beurteilung aus ökonomischer Sicht notwendig fragmentarisch bleiben muß.

VIII. Beeinflussung außerökonomischer Bereiche

In allen EWG-Staaten befindet sich die Filmindustrie in einer schwierigen Lage. Dies ist vor allem auf die Ausbreitung des Fernsehens und die amerikanische Konkurrenz zurückzuführen, die weit weniger zersplittert ist und über einen großen Markt verfügt, während europäische Hersteller hohe Kosten für den Export, z.B. Synchronisation, zu tragen haben. Staatliche Hilfen für die Filmindustrie werden vor allem aus kulturpolitischen Erwägungen heraus gewährt. Da nicht unbedingt eine Beziehung von Produktionskosten und Bruttoeinnahmen zu der künstlerischen Qualität eines Films bestehen muß, ist die Gewährung von Qualitätsprämien unter diesem Aspekt als zweckentsprechend anzusehen. Weniger einleuchtend erscheinen andere Verfahren, bei denen Beihilfen in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der eingespielten Bruttoeinnahmen je Film gewährt werden oder die Vergnügungssteuer ermäßigt wird. In diesen Fällen wird offensichtlich der zugkräftige gegenüber dem wertvollen Film bevorzugt - eine Übereinstimmung beider Attribute dürfte selten sein -. Darüber hinaus wird hierdurch möglicherweise eine Mengenkonjunktur eingeleitet, durch die die nationale Filmindustrie mehr durch Quantität als durch Qualität hervortreten würde, so daß es fraglich erscheint, ob sich durch eine Einflußnahme in dieser Art kulturpolitische Ziele verwirklichen lassen.

Wie schon im vorigen Abschnitt zeigt sich auch hier, daß Transferausgaben in den Bereichen wirksam werden können, in denen eine rein ökonomische Betrachtung nicht hinreichend ist. Das

staatliche Verhalten ist in diesen Fällen nicht oder nur am Rande ökonomisch determiniert. Bei einer Beurteilung der Transferausgaben müssen diese Verhaltensweisen als gegeben hingenommen werden, da hier Entscheidungen getroffen werden, die außerhalb des ökonomischen Erfahrungsbereichs liegen. Wenn auch die Entscheidungen als solche nicht in Frage gestellt werden können, so ist es doch möglich, an Hand der Art und Weise ihrer Durchführung Schlüsse über den Erfolg der Maßnahmen zu ziehen, so daß zumindest in Bezug auf diese Fragen eine Entscheidungshilfe gegeben werden kann.

IX. Transfergewährung mit Mehrfachzielsetzung

Nicht immer läßt sich bei einem Eingreifen des Staates eindeutig eine bestimmte Zielsetzung bestimmen. Vielmehr erfolgt eine Einflußnahme teilweise auch in dem Bestreben, gleichzeitig mehrere als notwendig und wichtig erachtete Prozesse einzuleiten. Die Beihilfen für die französische Werftindustrie sind hierfür ein typisches Beispiel.

Der Wettbewerbsvorteil der japanischen Werftindustrie, der teilweise in echten Kostenvorteilen - bessere Ausstattung, größere Konzentration, niedrigeres Lohnniveau -, teilweise aber auch in staatlichen Zinsbeihilfen bestand, führte dazu, daß in Europa Schiffe zu Unter-Kosten-Preisen gebaut wurden, ein Verfahren, das früher oder später ein staatliches Eingreifen erforderte. In Frankreich werden für Schiffsneubauten bis zu 14,85 % des Wertes und für Reparaturen und Umbauarbeiten jeweils die Hälfte dieses Prozentsatzes als direkte Beihilfen gewährt. Darüber hinaus wurde eine Umstellung der Werftindustrie angestrebt, bei der gleichermaßen eine Schrumpfung wie auch eine erhöhte Konzentration in diesem Bereich erreicht werden sollte. Zu diesem Zweck wurden Beihilfen in Höhe von maximal 20 % der Umstellungsinvestitionen gewährt. Gleichzeitig wurden diejenigen branchenfremden Bereiche begünstigt, die durch Beschäftigung der im Schiffsbau freigesetzten Arbeitskräfte die Umstellung ermöglichten.

Die gewährten Begünstigungen müssen als Versuch angesehen werden, gleichzeitig auf verschiedenartige Bereiche einzuwirken.

Unter Berücksichtigung der japanischen Zinsbeihilfen können die direkten Beihilfen als Maßnahmen zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen angesehen werden, gleichzeitig sind sie wenigstens teilweise Erhaltungsinterventionen, und zwar insofern, als sie echte Kostenvorteile kompensieren. Die Umstellungsbeihilfen sind teilweise als Anpassungsmaßnahmen und in Verbindung mit der Begünstigung branchenfremder Bereiche als Anreize zur regionalen Wirtschaftsentwicklung anzusehen, da die meist an der Atlantikküste gelegenen Standorte der Werftindustrie ansonsten gering industrialisiert sind.

Neben diesen rein ökonomischen Zielsetzungen waren jedoch mindestens in gleichem Maße sozialpolitische Erwägungen für die staatliche Intervention maßgebend. Durch die geplanten Umstellungsmaßnahmen sollten 12.000 Arbeitskräfte freigesetzt werden, so daß schwerwiegende soziale und politische Probleme nur durch Schaffung neuer Arbeitsplätze zu vermeiden waren. Die Schwierigkeiten im Schiffsbau warfen eine Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemen auf, die angesichts ihrer engen Verflechtung nur insgesamt behandelt und gelöst werden können[1]. Damit zeigt sich, daß die Möglichkeiten einer umfassenden Beurteilung derartiger Eingriffe des Staates durch die Vielfalt der gleichzeitig zu berücksichtigenden Aspekte sehr eingeschränkt werden. Anstelle eindeutiger Aussagen muß in diesen Fällen eine alternative Darstellung der Auswirkungen bei unterschiedlicher Einflußnahme treten.

---

1) Vgl. von der Groeben, H.: Wettbewerbspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jahrgang 11, 1961, S.382.

C. Transfers in rechtlicher Sicht

I. Kodifizierung im EWG-Vertrag

Im EWG-Vertrag werden im Vergleich zum GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) die im Zusammenhang mit Zöllen und Kontingenten auftretende Fragen eindeutiger und detaillierter behandelt, so daß die Möglichkeiten, komparativ schwächere Wirtschaftszweige zu schützen, wenigstens auf diesem Wege sehr eingeengt werden[1]. Das bedeutet aber gleichzeitig, daß den verbleibenden Einflußmöglichkeiten, insbesondere staatlichen Begünstigungen, größere Aufmerksamkeit geschenkt werden muß und festzustellen ist, in welcher Weise diese Maßnahmen im EWG-Vertrag Berücksichtigung fanden.

Während die steuerlichen Regelungen (Art.95-99) wenigstens in Bezug auf indirekte Steuern greifbare Absatzpunkte für ein gemeinsames Vorgehen liefern, sind die Regelungen über öffentliche Ausgaben nur wenig spezifiziert und werden darüber hinaus ausdrücklich nur bei der Sozialversicherung (Art.51) und bei Beihilfen (Art.92) genannt[2]. Für den in diesem Rahmen behandelten Fragenkomplex ist Art.92 als die entscheidende Norm innerhalb des EWG-Vertrages anzusehen und soll deshalb im folgenden näher betrachtet werden.

Gegenüber der Regelung im Montanvertrag (Art.4) findet sich in Art.92 EWG-Vertrag kein generelles Verbot staatlicher Beihilfen. Es wird deutlich, daß sich der EWG-Vertrag nicht vornehmlich mit Subventionsfragen beschäftigt, wenn man berücksichtigt, daß diese Vorschrift erst im 3. Teil des Vertrages aufgeführt wird und es sich in Art.92 um ein vergleichsweise mildes Verbot handelt, da die Beihilfen unterteilt werden in solche, die mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, möglicherweise vereinbar und vereinbar sind[3]. In Absatz 1 des Artikels werden die mit dem Ver-

---

1) Vgl. Jürgensen, H.: Die Wirtschaftsgemeinschaft im Freihandelsraum, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 4-10, 1959, Heft 1, S.50.
2) Vgl. Andel, N., a.a.O., S.2.
3) Vgl. Hochbaum, M., a.a.O., S.134 ff.

trag unvereinbaren Beihilfen näher beschrieben. Zunächst erscheint es erwähnenswert, daß bei Beihilfen auch Maßnahmen unterer Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtlicher Anstalten angesehen werden, sofern nur staatliche Mittel gewährt werden[1]. Den Mitgliedstaaten wird damit die Möglichkeit genommen, durch Übertragung von Aufgaben auf andere Institutionen und Zurverfügungstellung entsprechender Mittel, das Verbot des Art.92, Absatz 1, zu umgehen. Das Verbot zur Gewährung staatlicher Beihilfen wird jedoch eingeschränkt, da nur solche Maßnahmen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen werden. Zum Verbot nach Art.92, Absatz 1, reicht eine generelle Eignung zur Beeinflussung des Handels allein nicht aus, erforderlich ist vielmehr eine tatsächlich feststellbare Beeinträchtigung[2]. Dies wird in der Regel nur dort gegeben sein, wo Unternehmen oder Wirtschaftszweige im internationalen Wettbewerb stehen[3]. Das bedeutet, daß wesentliche Bereiche der Wirtschaft, z.B. Teile der Bauwirtschaft, von dem Verbot nicht betroffen werden und damit von ihnen ausgehende Sekundärwirkungen auf den Handel unberücksichtigt bleiben, so daß insoweit die eigenständige Wirtschaftspolitik der Teilstaaten mit Hilfe öffentlicher Ausgaben nicht entscheidend eingeschränkt wird, zumal auch Maßnahmen, die die gesamte nationale Wirtschaft betreffen, nicht unter das Verbot fallen[4]. Es zeigt sich also, daß selbst die Verbotsregelung durch die Berücksichtigung spezieller Tatbestände stark eingeschränkt wird. Hinzu kommen die in Absatz 2 und 3 ausdrücklich erwähnten Fälle, bei denen das Verbot aufgehoben werden kann oder aber von vornherein nicht besteht. Diese Ausnahmeregelungen sind jedoch - bis auf die Maßnahmen zugunsten

---

1) Vgl. Wohlfahrt - Everling - Glaesner - Sprung, a.a.O.,S.274.
2) Vgl. Institut 'Finanzen und Steuern': Subventionen - Begriff und Entscheidungsmaßstäbe. Brief Nr.101, Bonn 1968, S.46.
3) Vgl. Hochbaum, M., a.a.O., S.188.
4) Vgl. von der Groeben, H./ von Boeckh, H.: Handbuch für europäische Wirtschaft, Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar, Artikel 92, 43.Lieferung, Mai 1963. S.46 f.

des Schiffsbaus - so allgemein gehalten, daß klare Abgrenzungen im Einzelfall nur schwer getroffen werden können. Darüber hinaus erscheint es zumindest fraglich, ob die nach Absatz 3 bestehenden Möglichkeiten für eine nationale Raumordnungspolitik nicht einer Koordinierung der Maßnahmen auf diesem Gebiet innerhalb der EWG entgegenstehen[1]. Die Verbotseinschränkungen sind demnach außerordentlich weitgehend und bieten durch ihre Ausgestaltung Mißbrauchsmöglichkeiten, ohne daß die Notwendigkeit für eine Ausnahmeregelung im Einzelfall zweifelsfrei anzuerkennen wäre.

Von der Regelung des Art.92 sind die Bereiche Landwirtschaft und Verkehr weitgehend ausgenommen, für die Art.42 bzw. Art.77 und 80 gelten. Während die in Art.80 für bestimmte Eingriffe in die Verkehrswirtschaft - auferlegte Frachten und Beförderungsbedingungen - geltenden Verbotsvorschriften schärfer sind als in Art.92, da auch der Binnenverkehr einbezogen wird[2] und demgemäß Sekundärwirkungen berücksichtigt werden, wird das Beihilfeverbot in Art.42 für die Landwirtschaft und in Art.77 allgemein für den Verkehr zumindest teilweise entschärft, so daß einzelstaatliche Eingriffe mit dem EWG-Vertrag vereinbar sind.

Insgesamt gesehen muß festgestellt werden, daß die Grundkonzeption des EWG-Vertrages, durch die der Gemeinsame Markt als ein streng wettbewerblicher Markt definiert wird[3], nur in sehr abgeschwächter Form ihren Niederschlag in den Regelungen über staatliche Beihilfen findet. Da das Hauptinteresse bei der Gründung der EWG weitgehend anderen Problemen galt, wurden die im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen auftretenden Fragen

---

1) Vgl. Lauschmann, E.: Möglichkeiten und Notwendigkeit autonomer Raumordnungspolitik im Rahmen der EWG, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 14 (1963), Heft 3, S.433.

2) Vgl. Wägenbaur, R.: Unterstützungstarife, Regionalpolitik und Wettbewerb im Gemeinsamen Markt, in: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 128.Band, 1966, S.187.

3) Vgl. Müller-Armack, A.: Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 3, 1964, S.10.

uneinheitlich und wenig spezifiziert behandelt, so daß die Praktikabilität der getroffenen Regelungen sehr fraglich erscheint und somit eine Modifizierung dieser Maßnahmen im Hinblick auf die Erfordernisse fortschreitender Wirtschaftsintegration als wünschenswert anzusehen ist.

II. Handhabung der Normen

Nachdem die rechtlichen Möglichkeiten für eine Beihilfengewährung im EWG-Vertrag erörtert wurden, erscheint es sinnvoll, die von der Kommission wie vom Gerichtshof im konkreten Fall getroffenen Entscheidungen an Hand einiger Beispiele zu betrachten.

Die EWG-Kommission[1] wurde von der Regierung eines Mitgliedstaates davon in Kenntnis gesetzt, daß sie beabsichtigte, durch die Gewährung eines Darlehens die Errichtung eines geplanten Traktorwerkes zu fördern. Die bei der EWG-Kommission zuständigen Stellen prüften daraufhin die Förderungswürdigkeit des geplanten Vorhabens. Dazu wurden die Wettbewerbsverhältnisse in diesem Bereich analysiert. Dabei wurde festgestellt, daß auf der Angebotsseite eine Übersetzung der Branche vorlag, die durch die Gründung eines neuen Unternehmens weiter verstärkt würde, zumal da dort nur die Produktion gängiger Traktortypen vorgesehen war. Auch die Analyse der Nachfrageseite ergab keine Argumente zugunsten des geplanten Vorhabens, da die Mechanisierung der Landwirtschaft als weitgehend abgeschlossen angesehen werden mußte, so daß eine nachhaltige Absatzsteigerung nicht zu erwarten war. Angesichts dieser Situation mußte eine Beihilfe für dieses Projekt als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehen werden. Die EWG-Kommission unternahm dennoch nichts, um die geplante Maßnahme zu unterbinden, da ein Verbot nur formale Geltung erlangen konnte. Denn da die betreffende Regierung dem Unternehmen bereits eine definitive Zusage erteilt hatte, hätte bei einem Verbot der Maßnahme das Darlehen trotzdem auf

---

1) Über den im folgenden geschilderten Vorgang wurde der Verfasser im Verlaufe eines persönlichen Gesprächs mit einem Experten auf diesem Gebiet bei der EWG-Kommission informiert.

Grund der privatrechtlich eingegangenen Verpflichtung gewährt werden müssen. In dieser Situation erscheint das Verhalten der Kommission zweckmäßig, dann auf formal bestehende Eingriffsmöglichkeiten zu verzichten, wenn ein Erfolg des Eingriffs von vornherein ausgeschlossen ist. Andererseits ist aber dieses von der betreffenden Regierung sicher nicht zufällig gewählte Verfahren gleichzeitig als Ausdruck der während des Integrationsprozesses auftretenden Probleme zwischen Gemeinschaftsorganen und den Regierungen der Einzelstaaten und den Schwierigkeiten, vor denen die Regierungen selbst stehen, zu betrachten.

Am 1.12.1965 beendete der Gerichtshof eine Auseinandersetzung zwischen der EWG-Kommission und der italienischen Regierung[1)2)]; Gegenstand des Verfahrens war eine Regelung nach der in Italien beim Export bestimmter Erzeugnisse der Maschinenindustrie gewisse Abgaben, u.a. Hypotheken-, Kfz.-, Werbungssteuern, zurückerstattet wurden, ein Verfahren, das von der EWG-Kommission beanstandet wurde.

Der Gerichtshof stellte die Unzulässigkeit der getroffenen Maßnahmen mit der Begründung fest, daß Rückvergütungen nur bei Belastungen, die die Ware selbst, nicht aber bei solchen, die das Unternehmen in seiner allgemeinen kommerziellen oder finanziellen Tätigkeit betreffen, zulässig seien. Dieser Entscheidung liegt ein sehr eng gefaßter Wettbewerbsbegriff zugrunde. Der staatliche Einfluß auf den zwischenstaatlichen Güteraustausch soll in einem weitgehenden Maße beschränkt werden, um der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des einzelnen Unternehmens auch im internationalen Wettbewerb mehr und mehr Geltung zu verschaffen. Diese Entscheidung zeigt, daß selbst bei vorgegebenen Normen - in diesem Falle Art.96 - ein Ermessensspielraum besteht, der die Durchsetzung auch im Einzelfall nicht ausdrücklich erwähnter Grundsätze ermöglicht.

---

1) Vgl. Rechtssache 45/64.
2) Zu den im folgenden erwähnten Einzelheiten siehe: Ulmer, P.: Ausfuhrrückvergütung und EWG-Vertrag, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters, 12.Jahrgang, Heft 1, Januar 1966, S.16 ff.

Abschließend soll kurz auf Initiativen der EWG-Kommission im Bereich der Verkehrswirtschaft eingegangen werden. Wie oben erwähnt, gilt für bestimmte Maßnahmen zugunsten der Verkehrswirtschaft die gegenüber Art.92 schärfere Bestimmung des Art.80. Darüber hinaus wurde die Handhabung dieser Regelung mehr und mehr modifiziert. Die Bewilligungen der Kommission nach Art.80, Absatz 2, wurden an immer strengere Bedingungen geknüpft; so wurden Genehmigungen im Falle länger befristeter Maßnahmen grundsätzlich mit einer Widerrufsklausel versehen[1]. Außerdem hat die Kommission die Bewilligung von zwei Tarifen zugunsten eines anerkannt unterentwickelten Gebietes - Korsika - verweigert[2]. An diesen Beispielen wird deutlich, daß die Kommission versucht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten dem unbeeinflußten Wettbewerb im Gemeinsamen Markt Geltung zu verschaffen.

Abgesehen von diesen Ansätzen partieller Art sind jedoch auch Initiativen festzustellen, durch die die wettbewerbsorientierte Grundkonzeption auf breiterer Basis verwirklicht werden soll. Auf Vorschlag der Kommission[3] soll die Erlaubnis der Verkehrsbeihilfen nach Art.77 präzisiert werden, um damit einer mißbräuchlichen Anwendung vorzubeugen. Dazu ist jedoch gleichzeitig notwendig, den Anwendungsbereich von Art.92, Absatz 1, wenigstens für die Verkehrswirtschaft auch auf die Fälle auszudehnen, bei denen keine unmittelbare Beeinträchtigung des Handels festzustellen ist. Hier wird versucht, auch die mittelbaren Auswirkungen staatlicher Eingriffe auf den zwischenstaatlichen Güteraustausch auszuschalten. Der Vorschlag der EWG-Kommission ist deshalb als Ausgangspunkt für eine umfassendere Ausgestaltung der wettbewerbspolitischen Regelungen anzusehen, bei dem die während des Integrationsprozesses zunehmende Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften Ausdruck und Berücksichtigung findet.

---

1) Vgl. Wägenbaur, R., a.a.O., S.209.
2) Vgl. Wägenbaur, R., a.a.O., S.210.
3) Vgl. EWG-Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über Beihilfen an Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. KOM (66) 266 endg.2, Brüssel, den 18. Juli 1966.

Aus diesen Beispielen läßt sich erkennen, daß zwar sowohl die EWG-Kommission wie auch der Gerichtshof versuchen, dem Prinzip des Wettbewerbs Geltung zu verschaffen, daß aber diese Bemühungen angesichts der durch die Normen des EWG-Vertrages begrenzten Möglichkeiten weitgehend nur zu partiellen Auswirkungen führen können, eine grundsätzliche Änderung jedoch kaum zulassen. Es konnte deshalb zumindest erwogen werden, ob durch die Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane - Subventionspolitik als Gemeinschaftsangelegenheit - die anstehenden Fragen zufriedenstellender gelöst werden können[1]. Denn während man im Anfangsstadium der Integration die Belange der Einzelstaaten stärker berücksichtigen mußte, um allzu schwerwiegende Friktionen im Wirtschaftsablauf auch im Gemeinschaftsinteresse zu vermeiden, wird man im Zuge zunehmender Wirtschaftsverflechtung die Konzipierung grundlegener wirtschaftspolitischer Leitlinien mehr und mehr als Aufgabe der Gemeinschaftsorgane ansehen müssen.

1) Vgl. Hallstein, W.: Die echten Probleme der europäischen Integration. Kieler Vorträge, N.F. 37, Kiel 1965, S.23.

II. Kapitel: BEURTEILUNG DER TRANSFERAUSGABEN - MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN IHRES WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN EINSATZES -

A. Transfers aus der Sicht der begünstigenden Volkswirtschaft

I. Transfergewährung als politischer Entscheidungsprozeß

Während in den bisherigen Ausführungen Transferausgaben und Handel als ausschließlich ökonomisch determinierter Problemkreis aufgefaßt wurde, muß die Fragestellung in diesem abschließenden Kapitel in der Weise erweitert werden, daß auch politische Gesichtspunkte Berücksichtigung finden. Eine Einbeziehung politischer Aspekte erscheint notwendig, weil der Beurteilung der Transferausgaben und der sich daraus für die Wirtschaftspolitik ergebenden Folgerungen - wenn überhaupt - nur dann einige praktische Bedeutung zukommen kann, wenn die Überlegungen nicht ausschließlich auf ökonomischen Tatbeständen aufbauen.

1. Beschränkung einzelstaatlichen Vorgehens durch den EWG-Vertrag

Zunächst mag es scheinen, als ob sich die einzelnen Mitgliedstaaten durch die Unterzeichnung des EWG-Vertrags und die damit erfolgte verbindliche Anerkennung der im Vertrag konzipierten Ziele in wesentlichen Bereichen separater politischer Entscheidungsmacht begeben hätten. Betrachtet man aber die im EWG-Vertrag niedergelegte Grundkonzeption der Gemeinschaft, so muß diese zumindest teilweise eingeschränkt werden. Die wirtschaftlichen Zielvorstellungen im EWG-Vertrag decken sich weitgehend mit denen der einzelnen Mitgliedstaaten. Der Unterschied ist vor allem darin zu sehen, daß ein gemeinsames Vorgehen bei der Verfolgung dieser allgemein akzeptierten Ziele angestrebt wird. Da aber im Vertrag die Delegierung politischer Entscheidungsbefugnis auf die Gemeinschaftsorgane in größerem Ausmaß nicht vorgesehen ist, muß dem Vorgehen der

Einzelstaaten nach wie vor die dominierende Rolle bei der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes eingeräumt werden.

Der Zusammenschluß in der EWG bedeutet für alle Mitgliedstaaten eine Grundsatzentscheidung über die zukünftige Gestaltung Westeuropas in wirtschaftlicher, aber auch in politischer Hinsicht. Die Aufgabe der Einzelstaaten muß es sein, durch Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen die Umgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse zu ermöglichen. In diesem Bereich wird man zunächst unterstellen können, daß die Variationsmöglichkeiten und damit der einzelstaatliche Entscheidungsrahmen durch den EWG-Vertrag begrenzt wird. Da staatliches Handeln andererseits gleichzeitig in immer stärkerem Maße direkt oder indirekt auf den Verlauf einzelner wirtschaftlicher Prozesse einwirkt[1], müssen Aussagen darüber getroffen werden, inwieweit wirtschaftspolitische Maßnahmen der Einzelstaaten überhaupt im Sinne der Zielsetzung der Gemeinschaft eingrenzbar sind. Die Möglichkeiten wirtschaftspolitischen Vorgehens sind vielschichtig, die Auswirkungen diffus. Wirtschaftspolitisches Eingreifen ist nur selten allein im Hinblick auf ein spezielles Ziel hin interpretierbar[2]. Politische Entscheidungen müssen meist komplexen vielschichtigen antinomischen Zielen und Lagen gerecht werden[3]. Die für die praktische Wirtschaftspolitik sehr wichtige Gruppe der finanzpolitischen Instrumente[4] ist hauptsächlich hinsichtlich der Veränderung der bestehenden Einkommensverteilung bedeutsam[5]. Es ist möglich, daß sich die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Einkommensumverteilung vorzunehmen, teilweise aufgrund der durch die

---

1) Vgl. Ausführungen S.2.
2) Vgl. Ausführungen S.120.
3) Vgl. Schöllhorn, J.B.: Wirtschaftspolitik - Soll und Ist. Bundesministerium für Wirtschaft, Texte Nr.11, Bonn, den 18. März 1968, S.5.
4) Vgl. Kirschen, E.S. u.a.: Instrumente der praktischen Wirtschaftspolitik und ihrer Träger, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G. Gäfgen, Köln-Berlin 1966, S.305.
5) Vgl. Meinhold, W.: Wandlungen des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft in ihrer Bedeutung für das wirtschaftspolitische System, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.J. Seraphim, Berlin 1964, S.12.

Außenhandelsabhängigkeit geänderten Einkommensstruktur ergeben können[1]; die Feststellung der Ursachen für die jeweilige Änderung wird jedoch sehr schwierig sein.

Es zeigt sich somit, daß die Entscheidungen der Einzelstaaten weiterhin für die Verfolgung der Gemeinschaftsziele maßgebend sind, daß aber gleichzeitig Anhaltspunkte für integrationsbegünstigende Maßnahmen nur schwer zu gewinnen sind. Durch den EWG-Vertrag werden einzelstaatliche Aktivitäten nicht eingeschränkt, darüber hinaus ergibt sich für die Mitgliedstaaten die Schwierigkeit, neben den bestehenden Ansprüchen bei Entscheidungen auch Gesichtspunkte supranationaler Art zu berücksichtigen.

2. Wirtschaftspolitische Maßnahmen bei marktwirtschaftlicher Ordnung

Der Staat hat die Aufgabe, die Voraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Ordnung herzustellen und zu sichern. Staatliches Eingreifen in wirtschaftliche Prozesse ist aus theoretischer Sicht nur bei Versagen des Marktmechanismus - also auch des Freihandelsmachanismus[2] - erlaubt. Insbesondere die mangelnde Reagibilität im Wirtschaftsprozeß erfordert staatliche Maßnahmen, durch die ansonsten auftretende Störungen des Wirtschaftsablaufes vermieden werden können[3]. Darüber hinaus führt der marktwirtschaftliche Prozeß zu Ergebnissen, die aus allgemein gesellschaftlichen Erwägungen heraus als unbefriedigend angesehen werden; eine nachträgliche Korrektur wird damit erforderlich. Wirtschaftspolitisches Eingreifen ergänzt insoweit die marktwirtschaftlichen Prozesse. Wirtschaftspolitisches Eingreifen, insbesondere Maßnahmen zur Einkommensverteilung, muß unter diesem Aspekt als Teil wirtschaftlichen Geschehens ge-

---

1) Vgl. Molitor, B.: Sektorale Einkommensverteilung und Wirtschaftspolitik. Die Problematik der Branchenschutzpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, hrsg. von H.D. Ortlieb und B. Molitor, 12.Jahr, Tübingen 1967, S.101.
2) Vgl. Ausführungen S.18.
3) Vgl. Krüger, R.: Das wirtschaftspolitische Instrumentarium. Einteilungsmerkmale und Systematisierung. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 110, Berlin 1967, S.71.

sehen und akzeptiert werden. Die Probleme, die sich zunächst nur aus ökonomischer Sicht bei der Einkommensverteilung ergeben, berühren daher nicht die grundsätzliche Berechtigung entsprechender Maßnahmen, sondern vielmehr die Modalitäten ihrer Ausrichtung und Verwirklichung. Kriterien hierfür lassen sich gewinnen, wenn man Aussagen über die relative Bedeutung von Marktprozessen einerseits und staatlich induzierten Prozessen andererseits treffen kann. In den Fällen, in denen sich staatliches Handeln lediglich als eine Reaktion auf Marktprozesse darstellt, wird man davon ausgehen können, daß bei wirtschaftspolitischem Eingreifen schwerwiegende Rückwirkungen auf Marktprozesse vermieden werden sollen. Bei autonomem staatlichen Vorgehen, was im Zuge immer stärkerer Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses durch den Staat an Bedeutung gewinnen wird, muß man die Auswirkungen auf das wirtschaftliche Geschehen in seiner Gesamtheit geradezu als Hauptziel der Maßnahmen ansehen, so daß in diesen Fällen Modalitäten der Einwirkung nicht unter Berücksichtigung antinomischer Ansprüche, sondern hauptsächlich aufgrund von zweckrationalen Überlegungen bestimmt werden. Die Beurteilung der Auswirkungen von Transferausgaben auf den Handel wird also weitgehend davon abhängen, ob die Maßnahmen lediglich zur Sicherung eines reibungslosen Funktionierens des Wettbewerbsprozesses ergriffen werden oder ob damit auch andere wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden. Die Rückwirkungen der Transferausgaben auf den Handel können vor allem dann ein wichtiges Beurteilungskriterium sein, wenn die Handelsaufnahme die Gewährung der Transferausgaben induzierte oder zumindest maßgeblich beeinflußte[1].

Es zeigt sich damit, daß die Beurteilung allein unter außenhandelspolitischen Aspekten nur für einen Teil der Transferausgaben möglich ist, da die Verflechtung nationaler und

---

1) So muß z.B. die Privilegierung der klein- und mittelständischen Textilindustrie als weitgehend außenhandelsbedingt angesehen werden - vgl. Ausführungen S.112 ff. -, während die Begünstigungen für den Blei- und Zinkbergbau überwiegend aus anderen Gründen erfolgten - vgl. Ausführungen S.114 ff.

supranationaler Ziele eine eindeutige Einordnung wirtschaftspolitischer Maßnahmen auch aus ökonomischer Sicht ausschließt.

3. Wirtschaftspolitische Maßnahmen im Rahmen allgemeinpolitischer Zielvorstellungen

Die Lösung supranationaler Aufgaben auf nationaler Ebene bedingt, daß sie ihre Sonderstellung verlieren und in das nationalstaatliche Zielsystem eingepaßt werden, da zunächst nicht anzunehmen ist, daß Integrationsgesichtspunkte die Veränderung aller sonstigen Ziele induzieren können. Damit werden aber alle Bedingungen und Probleme demokratischer Willensbildung innerhalb der Einzelstaaten auch bei supranationalen Angelegenheiten bedeutsam. Bei politischen Entscheidungen wird zumeist ein Interessenausgleich im Wege des Kompromisses gesucht. Da die einzelnen Gruppen in der Gesellschaft in unterschiedlichem Maße organisierbar sind und damit unterschiedlichen Einfluß ausüben[1], ist eine Begünstigung bestimmter Gruppen vor allem als Ausdruck bestehender Machtkonstellationen in der Gesellschaft zu sehen. Darüber hinaus werden besonders bei bevorstehenden Wahlen[2] auch die Gruppen - Verbraucher, Rentner - bei der Vergabe von Begünstigungen berücksichtigt, deren organisierte Macht gering, deren Votum bei der Wahl aber entscheidend sein kann. Die Verwirklichung politischer Ansprüche erfolgt oft mit Hilfe wirtschaftspolitischer Eingriffe, insbesondere durch Einkommensumverteilungsmaßnahmen[3].

Das Prinzip demokratischer Entscheidungsfindung im Wege der Abstimmung der einzelnen Interessen zeigt sich nicht nur im Zusammenhang mit der Stellung einzelner gesellschaftlicher Gruppen zueinander, sondern ebenso im Staatsgefüge selbst,

---

1) Vgl. Pütz, Th.: Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.J. Seraphim, Berlin 1964, S.62.
2) Zum Anstieg von Transferausgaben in Wahljahren siehe S.109 der Ausführungen.
3) Vgl. Albers, W.: Subventionen, in: Staatslexikon, 6.Auflage, VII.Band, Freiburg 1962, Sp.834.

insbesondere durch die Gliederung des Staatsapparates in Ressorts und dem teilweise föderalistischen Staatsaufbau.

Die Forderung nach Vereinheitlichung der Willensbildung, wie sie für autoritär regierte Staaten charakteristisch ist, tritt damit in ihrer Bedeutung zurück hinter die Notwendigkeit der Berücksichtigung vielfältiger Interessen. So sehr diese Akzentuierung für die Funktionsfähigkeit der bestehenden Gesellschaftsordnung in ihrer Gesamtheit bedeutsam sein mag, so wenig ist es aber dadurch möglich, gewisse Teilaspekte, z.B. den der Wirtschaftspolitik, zum alleinigen Beurteilungskriterium getroffener Entscheidungen zu wählen. Eine Beurteilung der Wirkungen von Transferausgaben auf den Handel kann nur dann umfassend sein, und Vorschläge im Hinblick auf eine Umgestaltung der Transfergewährung können nur dann als realisierbar angesehen werden, wenn politische Aspekte Berücksichtigung finden.

Die politischen Möglichkeiten, eine Änderung der Transferzahlungspraxis durchzusetzen, müssen so lange als gering angesehen werden, als supranationale Aufgaben noch nicht einmal teilweise verselbständigt sind. Im einzelstaatlichen Zielsystem nehmen sie im Rahmen allgemein wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Aufgaben nur einen relativ bescheidenen Rang ein. Eine grundlegende Änderung der Transferzahlungspraxis ist daher vorerst aus politischen Gründen unmöglich; realisierbare Vorschläge können nur hinsichtlich der Modalitäten der Ausgabenpolitik gemacht werden. Durch eine Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane könnte eine Änderung der bestehenden Verhältnisse eingeleitet werden. Die dann nicht nur auf nationaler, sondern auch auf supranationaler Ebene bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten könnten bei koordiniertem Vorgehen eher zu einem Abbau bzw. zu einer Umgestaltung der Transfergewährung führen.

II. Intensität des Zusammenhangs zwischen Transfergewährung und Handelsauswirkung

Nachdem dargelegt wurde, auf welche Weise handelspolitische Uberlegungen in den politischen Entscheidungsrahmen einzuordnen sind, muß nun erörtert werden, ob und inwieweit aus ökonomischer Sicht die im ersten Teil der Untersuchung dargestellten möglichen theoretischen Auswirkungen des Transfers auf den internationalen Handel tatsächlich einen unmittelbaren Bezug beider Größen zulassen.

1. Produktion und Handel

Die in der theoretischen Analyse aufgezeigten Auswirkungen des Transfers auf den Handel[1] sind nur dann zu erwarten, wenn eine kausale Beziehung zwischen Transfergewährung und Verhaltensänderung hergestellt werden kann.

In ihrer Stellung hinsichtlich des internationalen Güteraustausches lassen sich zwei Gruppen von Unternehmen unterscheiden:

Für Unternehmen, besonders im Bereich der industriellen Massenproduktion, bestehen teilweise günstige Voraussetzungen, zumindest auf längere Sicht die bisherige Stellung im internationalen Wirtschaftsverkehr zu behaupten oder sogar auszubauen. Dagegen wird sich für Unternehmen, die entweder besonders von einem Strukturwandel betroffen sind oder aber einer ohnehin kostenunterlegenen Branche angehören, der Wettbewerbsdruck bei fortschreitender Integration erhöhen.

Für die erste Gruppe der Unternehmen, die hauptsächlich den wachstumsintensiven Wirtschaftszweigen angehören werden, müßte eine durch Subventionierung bedingte Verhaltensänderung zu einer Erhöhung der Produktion beitragen können. Nun kann aber Gewinnmaximierung nicht als alleiniges Ziel der Unternehmenspolitik angesehen werden[2]; darüber hinaus fallen bei industrieller Massenproduktion ohnehin Betriebsoptimum und Ausbringungsmaximum zusammen, so daß durch Subventionen induzierte Mengenänderungen bei gegebener Kapazität nur bei mangelnder

1) Vgl. Ausführungen S.57 ff.
2) Vgl. Boehme, H., a.a.O., S.74.

Kapazitätsauslastung infolge von Konjunkturschwankungen zu erwarten sind. Da Absatzschwierigkeiten auf kurze Sicht nicht nur mit Produktionseinschränkung, verbunden mit Kurzarbeit etc., sondern gleichzeitig auch mit verstärkter Werbung und Produktion auf Lager begegnet wird, müssen die Möglichkeiten, durch eine Subventionierung eine Mengenänderung herbeizuführen, als sehr begrenzt angesehen werden. - Längerfristig könnten Subventionen über den Umfang der Neuinvestitionen die Ausbringung beeinflussen. Es ist jedoch zu erwarten, daß infolge der für die Zukunft ohnehin bestehenden günstigen Erwartungen bei diesen Unternehmen eine Subventionierung die Investitionsbereitschaft weiter stärken und die geplanten Vorhaben beschleunigen kann, daß eine Subventionierung jedoch erst bei einem bestimmten Umfang eine Investitionsentscheidung herbeiführen kann[1]. - Eine Beeinflussung der Preispolitik infolge einer Subventionierung ist durchaus möglich. Da der Handel zwischen den Partnerstaaten überwiegend Fertigwaren und nur in geringerem Maße homogene Stapelgüter betrifft[2], werden Preisänderungen hauptsächlich zu Auswirkungen im Rahmen der Substitutionskonkurrenz führen. Mögliche Änderungen des Handelsvolumens hängen damit von der Kreuzpreiselastizität der Nachfrage ab, so daß der Einfluß von Subventionen auf das Handelsvolumen möglicherweise weniger bedeutsam sein kann, als die Preisreaktionen vermuten lassen.

Die zweite Gruppe von Unternehmen, die vornehmlich stagnierenden, importbedrohten Wirtschaftszweigen angehören werden, wird möglicherweise bei einer Subventionierung anders reagieren. Bei entsprechender Ausgestaltung der Begünstigung kann - zumindest auf kurze Sicht - eine ansonsten notwendig werdende Produktionseinschränkung vermieden werden; darüber hinaus kann

---

1) Ein Einfluß auf die Bautätigkeit mit Hilfe von Zinssubventionen kann nicht bestritten werden, jedoch wird gerade in diesem Sektor eine Auswirkung auf den Außenhandel nicht anzunehmen sein.

2) Vgl. Düesberg, P.: Zur praktischen Bedeutung der reinen Theorie des internationalen Handels, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 123.Band, Heft 1, Januar 1967, S.123.

sogar eine Ausbringungserhöhung erfolgen. - Die Überproduktion in der Landwirtschaft demonstriert den durch Transfergewährung bedingten unproduktiven Faktoreinsatz. - Auf längere Sicht wird jedoch eine Subventionierung allenfalls das Ausmaß der Reinvestition beeinflussen können. Eine Reaktion der Unternehmer ist damit insoweit gegeben, als keine Verminderung der Beschäftigung und der Produktion in diesen Bereichen eintritt. Es ist jedoch in der Regel nicht sehr wahrscheinlich, daß die durch die Subventionierung gestiegenen Erwartungen der Unternehmer zu Erweiterungsinvestitionen führen werden[1].

Die Auswirkung der Transfergewährung besteht damit hauptsächlich darin, durch die Aufrechterhaltung der laufenden Produktion[2] das Vordringen ausländischer Anbieter auf den heimischen Markt zu verlangsamen, ein Prozeß, der sich gleichzeitig hemmend auf das Wachstum innerhalb der Volkswirtschaft und auf die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung auswirken wird.

Insgesamt ergibt sich, daß die direkten Auswirkungen von Transferausgaben auf die Produktion und die Preise - zumindest langfristig - nicht überschätzt werden sollten. Transferausgaben sind durch die auftretenden Sekundäreffekte damit vor allem als wirtschaftspolitisches Instrument zur Strukturerhaltung anzusehen, durch das die integrationsbedingten Wandlungen in gewissem Maße verzögert werden. Damit werden der Ausweitung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs Schranken gesetzt, die einerseits den importbedrohten Wirtschaftszweigen die Anpassung

---

1) Es ist nicht auszuschließen, daß sich durch Transfergewährung die Unterschiede zwischen rentablen und unrentablen Unternehmen, so z.B. bei gewissen Branchensubventionen, verstärken. Siehe dazu: Schmidt, K.: Zur ordnungspolitischen Problematik wachsender Staatsausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 47, Berlin 1967, S.163, Fußnote 104.

2) Vgl. Tuchtfeldt, E.: Engpässe und Überkapazitäten als Problem der Strukturpolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.J. Seraphim, Berlin 1964, S.112.

an die veränderten Bedingungen weiter erleichtert, die andererseits aber die in den Wachstumsbranchen auftretenden positiven Integrationseffekte vermindern, so daß sich für die Gesamtheit Wachstumsverluste einstellen. Deshalb muß notwendigerweise eine Entscheidung über den Einsatz von Transferausgaben davon abhängig gemacht werden, ob und in welchem Rahmen Wachstumsverluste bei einer Stützung importbedrohter Wirtschaftszweige tragbar sind.

2. Konsumtion und Handel

Sozialausgaben können zu einer Erhöhung der effektiven Nachfrage in einigen Branchen führen. Durch moderne Verkaufs- und Werbemethoden wird in immer stärkerem Maße versucht, latent vorhandene Nachfrage zu aktivieren. Wohl wird versucht, durch Ausgestaltung bestimmter Transferausgaben Substitutionseffekte hervorzurufen[1] und damit die Nachfrage in bestimmte Bahnen zu lenken[2]. Doch angesichts der Tatsache, daß im EWG-Bereich Begünstigungen in der Regel nicht zur Sicherung des Existenzminimums gewährt werden, ist die Nachfrage in gewissem Maße beeinflußbar. Da die Preiselastizität der Nachfrage im Bereich langlebiger Gebrauchsgüter, aber auch bei Gütern des lebensnotwendigen Bedarfs[3] im allgemeinen größer als 1 ist, hängen die Wirkungen von Transferausgaben auch von der Initiative der Marktgegenseite ab.

Während Begünstigungen der Produktion den internationalen Handel teilweise hemmen können, eröffnen Transferausgaben einer Handelsintensivierung gewisse Möglichkeiten. Es ist nicht auszuschließen, daß die aus der Transfergewährung resultierende Mehrnachfrage sich verstärkt auf die Bereiche richten wird, wo

---

1) Vgl. Littmann, K.: Uber einige Probleme einer Wirkungslehre öffentlicher Ausgaben, in: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, hrsg. von H. Timm und H. Haller, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 47, Berlin 1967, S.282.
2) Z.B. bei Bausparprämien.
3) Vgl. Ausführungen S.35.

die Möglichkeiten zur Beeinflussung des latent vorhandenen Bedarfs durch Werbung, Beratung, Kundendienst etc. am besten genutzt werden. Die Mehrnachfrage würde sich danach in anderer Weise auf die Branchen verteilen als ohne die aktive Verkaufspolitik einzelner Anbieter. In den Schwerpunktbereichen käme es möglicherweise zu merkbaren Nachfrageerhöhungen. Falls die Nachfragesteigerungen als dauerhaft angesehen werden, sind Kapazitätsausdehnungen in den begünstigten Bereichen möglich. Neben bestimmten Konsumgüterindustrien könnten dadurch auch die Investitionsgüterindustrien durch Transferausgaben indirekt begünstigt werden, ohne daß damit jedoch notwendigerweise Auswirkungen auf den internationalen Handel verbunden sein müßten. Selbst wenn Transferausgaben zu merkbaren Nachfrageerhöhungen in einigen Branchen führen, können damit noch keine eindeutigen Aussagen in bezug auf die Änderung des internationalen Handels gemacht werden.

3. Distribution und Handel

Die Zielsetzungen, die mit der Transfergewährung verfolgt werden, sind vorwiegend verteilungspolitischer Art, teilweise sogar bei produktionsfördernden Maßnahmen[1], so daß bei der Intervention nicht der Markt im Vordergrund des Interesses steht, sondern die wirtschaftliche Stellung einzelner Gruppen innerhalb der Gesamtheit. Transfergewährung führt zu Veränderungen der relativen Kaufkraft der einzelnen Gruppen[2]. Die Möglichkeiten, durch eine Transfergewährung nachhaltige Angebotsänderungen zu induzieren, sind begrenzt, da bei einer Einwirkung in erster Linie der Umfang der laufenden Produktion berührt wird und langfristig wirksame Änderungen über die Beeinflussung der Investitionsentscheidungen nur bei einer bestimmten Ausprägung des Transfers und nur unter speziellen Bedingungen zu er-

1) Vgl. Marbach, F.: Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention. Bern 1951, S.154.
2) Vgl. Kirschen, E.S. u.a.: Ziele der praktischen Wirtschaftspolitik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G. Gäfgen, Köln-Berlin 1966, S.259, Fußnote 7.

warten sind. Nicht nur bei Sozialausgaben, sondern auch bei einer Reihe von Subventionen werden sich primär Nachfragewirkungen einstellen[1]. Je weniger spezifiziert die Kriterien für eine Subventionsgewährung sind, um so wahrscheinlicher ist es, daß die Transferzahlungsmittel nicht ausschließlich für die geplanten Zwecke verwendet werden. Über die Verwendungsrichtungen lassen sich jedoch keine konkreten Aussagen machen. Insofern sind die folgenden Aussagen über die Grenzen der Einflußnahme durch Transfergewährung nur unter Vorbehalt gültig und weniger unter dem Aspekt gesetzmäßiger Verläufe als vielmehr im Sinne möglicherweise auftretender Tendenzen zu verstehen.

Wenn man davon ausgeht, daß durch Sozialausgaben vor allem die Nachfrage nach konsumnahen Produkten steigen wird und daß auch bei einigen Subventionsarten infolge eines gewissen Verhaltensspielraums eine Begünstigung der Konsumsphäre nicht auszuschließen ist, so wird dadurch der Bereich eingegrenzt, in dem Transferausgaben als wirtschaftspolitisches Mittel wirksam werden können. Wenn man darüber hinaus berücksichtigt, daß die Nachfragewirkungen erst beim Empfänger einsetzen können und daß es sich somit - zumindest bei gewissen Arten von Transferausgaben - bei Produktionswirkungen um Sekundär- und Tertiärwirkungen handelt, die sich aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtung der Transfergewährung zudem überdecken können, so kann eine eindeutige Abhängigkeit zwischen Transfergewährung und nationaler wie internationaler Arbeitsteilung nicht ohne weiteres angenommen werden. Durch den Transfer soll auf die gegebene - möglicherweise durch Handel induzierte - Einkommensverteilung eingewirkt werden. Die Einkommensverteilung als Ergebnis des Marktprozesses wird sich nur dann wirksam beeinflussen lassen, wenn die aus der Transfergewährung resultierenden Rückwirkungen auf den Marktprozeß unbeachtlich bleiben[2]. Eine Verquickung ver-

1) Vgl. Ausführungen S. 46 f.
2) So kann eine Begünstigung inländischer Gruppen möglicherweise durch das Marktgeschehen zu einer Zahlung an das Ausland werden und damit die beabsichtigte Wirkung verhindern.

schiedener Zielsetzungen bei der Transfergewährung könnte dazu führen, daß bei dem Versuch, Marktprozesse zu beeinflussen - ein Ziel, das aus den oben angedeuteten Gründen allenfalls teilweise erreicht werden kann -, der Aspekt der Einkommensverteilung nicht genügend berücksichtigt wird. Bei einem Vorgehen in dieser Art wird die Wirksamkeit der Maßnahmen eingeschränkt, so daß nicht auszuschließen ist, daß der möglich einzige - negative - Effekt die Belastung des Staatshaushalts ist.

III. Konsequenzen für die einzelstaatliche Ausgabenpolitik

Der Anstieg der Transferausgaben in der BRD war während des Integrationsprozesses sehr stark[1]. Neben binnenwirtschaftlich bedingte traten integrationsbedingte Ansprüche, die jedoch nicht exakt gegeneinander abzugrenzen sind, so daß eine Aufteilung an Hand dieser Kriterien wenig sinnvoll erscheint. Die Ausgabenpolitik muß vielmehr in ihrer Gesamtheit betrachtet und beurteilt werden, und es müssen Vorschläge für eine angemessene Ausgestaltung der Ausgabenpolitik gemacht werden.

Sicher ist es zutreffend, daß der Staat mit seiner Einnahmen- und Ausgabenpolitik neben verteilungspolitischen auch produktionspolitische Ziele verfolgt. Mit der Transfergewährung wird wenigstens nominell neben der Veränderung der Einkommensverteilung auch die Umstrukturierung der Produktion angestrebt. Die Gleichsetzung von Sozialausgaben mit Einkommensverteilungsmaßnahmen und von Subventionen mit Einwirkung auf die Produktionsstruktur ist jedoch nur auf den ersten Blick zutreffend. Begünstigte bei der Einkommensverteilung können nicht nur Rentner, Arbeiter etc., sondern alle gesellschaftlichen Gruppen, also auch Unternehmer sein[2]. Die Propagierung einer Maßnahme als Produktionsanpassung etc. ist unter Umständen ebenso als Einkommenstransfer zu betrachten wie z.B. die Zahlung von Kindergeld. Da die Möglichkeiten, mit Transferausgaben allein auf

1) Vgl. die Tabellen auf S.108 der Ausführungen.
2) Vgl. Marbach, F., a.a.O., S.33.

die Produktion einzuwirken, eingeschränkt sind, wirken sich auch gewisse auf die Veränderung der Produktion gerichtete Maßnahmen im wesentlichen als Einkommenstransfer aus. Beeinflussen Transferausgaben Aufbau und Richtung der Produktion, so ist insbesondere während der Integration das Ergebnis nicht immer vorteilhaft für die begünstigende Volkswirtschaft[1]. Wenn sich Auswirkungen des Transfers auf die Produktion nur im Zusammenhang mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten ergeben[2], so läßt sich empirisch kaum feststellen, welche Bedeutung ihm zuzumessen ist und ob Mittel und Erfolg in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Für die begünstigende Volkswirtschaft erscheint es deshalb insbesondere infolge mangelnder Erfolgskontrolle wenig ratsam, produktionspolitische Ziele mit Hilfe der Transfergewährung erreichen zu wollen.

Die Beurteilung und damit letztlich die Verurteilung der Transfergewährung kann jedoch nicht allein aus diesen Überlegungen abgeleitet werden. Transferausgaben müssen außerdem unter dem Aspekt der Einkommensverteilung betrachtet werden. Die Veränderung der Einkommensverteilung modifiziert das Ergebnis der Marktprozesse. Damit werden nicht ausschließlich Produktivitätsüberlegungen im Sinne eines optimalen Einsatzes der Produktionsfaktoren, sondern auch im weiteren Sinne ökonomische Kriterien für die Beurteilung des Transfers bedeutsam[3]. An die Stelle der Frage der grundsätzlichen Berechtigung des Transfers treten Überlegungen über eine angemessene Form der Transfergewährung. Die Einkommensverteilung durch Transfergewährung bewirkt, daß die Belastung einzelner bei der Aufbringung der Mittel gering, die Vorteile bei den Begünstigten jedoch merkbar sind[4]. Durch die spezielle Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen muß gewährleistet sein, daß sich Nebenwirkungen der Distribution auf die Produktion - wenn überhaupt - nur in bestimmter Richtung einstellen können. Die Notwendigkeit staat-

1) Vgl. Ausführungen S.77 f.
2) Vgl. Ausführungen S.118.
3) Vgl. Albers, W.: Subventionen ..., a.a.O., Sp.835.
4) Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Subventionen in der BRD ..., a.a.O., S.19.

licher Hilfsmaßnahmen für bestimmte Gruppen zeigt, daß deren wirtschaftliche Leistung am Markt nicht entsprechend honoriert wird. Ob sich schon allein daraus ein schutzwürdiges Interesse ableiten läßt oder ob dies nur bei bestimmten Anlässen zu vertreten ist, muß als politische Entscheidung angesehen werden, die vielfach nicht nur aufgrund ökonomischer Kriterien erfolgt. Deshalb müßte versucht werden, die Auswirkungen politisch bedingter Transferausgaben zu begrenzen. Einkommensumverteilungsmaßnahmen müßten für die Öffentlichkeit als solche erkennbar sein und sollten für die Begünstigten selbst eine Orientierungshilfe darstellen. Bei der oben skizzierten Politik der Einkommensverteilung ließen sich dann die während des Integrationsprozesses auftretenden hohen Expansionsraten mit großen Marktlagengewinne und Fortschrittsprofiten nur bei gleichzeitigem Transfer vertreten[1]. Der Transfer diente damit dazu, die während des Integrationsprozesses auftretenden Unterschiede zwar nicht zu beseitigen, wohl aber zu mildern.

Die Schaffung einer bestimmten Bereitschaft zur Integration durch Transfergewährung an die zunächst Benachteiligten allein beschreibt jedoch die Aufgaben des Transfers nur teilweise. Eine Subvention kann bei entsprechender Ausgestaltung[2] für die Begünstigten sichtbarer Ausdruck marktmäßigen Fehlverhaltens sein. In Anbetracht der Begrenztheit der Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Einflußnahme[3] wird man durch eine Subvention zunächst kaum mehr als eine gesteigerte Einsicht in die einzelwirtschaftliche Situation erreichen können. Die Reaktion der Begünstigten kann einmal darin bestehen, durch Verhaltensänderung die Möglichkeiten der Integration besser zu nutzen und damit die Intensität des zwischenstaatlichen Wettbewerbs zu erhöhen, zum anderen darin, sich aus dem Wirtschafts-

---

1) Vgl. Schiller, K.: Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band XII, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1965, S.225.
2) Z.B. In Form von Stillegungsprämien.
3) Vgl. Tuchtfeldt, E.: Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von G. Gäfgen, Köln-Berlin 1966, S.270.

verkehr zurückzuziehen[1]. Bei letzterem Verhalten wird eine Subvention ebenso als Kosten der Integration anzusehen sein wie die Einbußen an möglichem Wirtschaftswachstum und Wohlstandssteigerungen.

Die einzelstaatliche Ausgabenpolitik wird bei einer Subventionierung nur dann den eigenen, gleichzeitig dadurch aber auch den gemeinschaftlichen Interessen dienen können, wenn die Einkommensübertragungen eindeutig als solche gekennzeichnet und damit Reaktionen induziert werden, die die Umstrukturierung während der Übergangszeit zu einem Gemeinsamen Markt weiter erleichtern durch die Möglichkeit zur Umstellung oder Einstellung der Produktion ohne Einkommenseinbuße.

Subventionen sind während des Integrationsprozesses als retardierendes Moment anzusehen. Unter einem speziellen Aspekt betrachtet kann als vorrangiges Ziel einer Subventionierung die Verminderung der infolge der Integration entstandenen Einkommensdisparitäten sowohl bei Konsumenten als auch bei Produzenten angesehen werden. Die durch die Transfergewährung mittelbar bedingten Produktivitätseinbußen müßten in Kauf genommen werden, wenn man berücksichtigt, daß es insbesondere während des Integrationsprozesses nicht allein das Problem eines optimalen Einsatzes der Produktionsfaktoren zu lösen gilt.

---

1) Bestrebungen, die bestehende Wirtschaftsstruktur zu erhalten, werden sich, wie das Beispiel Bergbau in der BRD zeigt, trotz umfangreicher Stützungen auf lange Sicht nicht durchsetzen können.

B. Transferzahlungen in der EWG

I. Transfergewährung aus der Sicht der EWG-Partnerstaaten

1. Binnenwirtschaftlich-restriktive Ausrichtung der Ausgabenpolitik

Solange nicht nur Sozialausgaben, sondern auch Subventionen von der begünstigenden Volkswirtschaft eindeutig als Maßnahmen zur Einkommensverteilung deklariert werden, die teilweise infolge des Integrationsprozesses als notwendig erachtet wurden, werden diese Eingriffe zumindest in der Umstellungsphase von nationaler auf supranationale Wirtschaftsführung auch von Seiten der Partnerstaaten nicht grundsätzlich abgelehnt werden können, da während eines begrenzten Zeitraums nationale und supranationale Ziele bei allen Partnerstaaten in gleichem Maße berücksichtigt werden müssen. Die Offenlegung der internen Schwierigkeiten in einer Volkswirtschaft wird dazu beitragen das Vertrauen zwischen den Partnerstaaten zu festigen, gleichzeitig aber auch das Verständnis der Partner durch genauen Einblick in die Situation erleichtern. Der Entschluß zur Gewährung einer Transferzahlung in dieser Form würde dann nicht separat, sondern unter Einbeziehung der Partnerstaaten getroffen. Neben der für die Integration insgesamt günstigen Auswirkung gegenseitigen Informationsaustausches über geplante Vorhaben, könnten sich jedoch auch praktische Vorteile für die Partnerstaaten ergeben. Bei einer in diesem Sinne verstandenen Ausgabenpolitik wird die begünstigende Volkswirtschaft ihre Einflußnahme hauptsächlich auf die Milderung binnenwirtschaftlich negativer Integrationsauswirkungen richten. Die während des Integrationsprozesses bestehende große Investitionsbereitschaft in den prosperierenden Branchen könnte durch eine Stützung der stagnierenden Bereiche beeinflußt werden. Die Investitionstätigkeit würde dabei vor allem beeinflußt, wenn sich durch eine kreditäre Aufbringung der für die Subvention benötigten Mittel merkbare Rückwirkungen auf dem Kapitalmarkt einstellten

und somit durch Kostensteigerung die Rentabilität der Investition gefährdete. Bei steuerlicher Aufbringung der Subventionsmittel ist - wenn dadurch nicht nur die prosperierenden Branchen belastet werden - ein Einfluß auf die Investitionsneigung allenfalls durch den infolge von Mittelentzug als Sekundärwirkung auftretenden Nachfrageausfall zu vermuten. - Durch eine Begünstigung der stagnierenden Bereiche wird die Expansion der ausländischen Exportbereiche gedämpft, aber auch negative Rückwirkungen auf die inländischen Wachstumsbranchen sind nicht auszuschließen.

Eine Durchsetzung entsprechender Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaft dürfte jedoch weder unmöglich sein noch die Beziehungen zwischen den Partnerstaaten belasten. Da auch in den anderen Mitgliedstaaten ähnliche Schwierigkeiten auftauchen werden, könnten die jeweiligen Maßnahmen im Wege einer gegenseitigen Abstimmung so konzipiert werden, daß zwar ein Schutz für inländische Wirtschaftszweige gewährleistet bliebe, gleichzeitig aber auch die negativen Auswirkungen der Transfergewährung auf die internationale Arbeitsteilung und das Wirtschaftswachstum innerhalb der Gemeinschaft einen gewissen Rahmen nicht überschritten.

2. Außenwirtschaftlich-expansive Ausrichtung der Ausgabenpolitik

Die oben konzipierte Form der Ausgabenpolitik darf jedoch allenfalls als Normvorstellung verstanden werden. Die Betrachtung der gegenwärtigen Transfergewährung zeigt ein wesentlich anderes Bild. Die Einzelstaaten versuchen mit Hilfe der Transfergewährung nicht nur den stagnierenden Bereichen die Anpassung an die veränderten Bedingungen zu erleichtern, sondern auch gleichzeitig - unter Ausnutzung der Möglichkeiten im Integrationsraum - die Exportfähigkeit inländischer Produkte zu erhöhen[1)], unabhängig davon, ob dadurch prosperierende oder

1) Vgl. Ausführungen S.41.

stagnierende Branchen begünstigt werden. Bei einem Vorgehen dieser Art können sich auch längerfristig schwerwiegende und kaum noch zu rechtfertigende Wachstumsverluste einstellen sowohl für die intervenierende Volkswirtschaft selbst als auch für die Gemeinschaft insgesamt. Kurzfristig wird dadurch vor allem die Entwicklung in den Partnerstaaten gehemmt werden. Die Interessenlagen der begünstigenden Volkswirtschaft und der Partnerstaaten werden divergieren, so daß versucht werden wird, eine Einsicht in die Beihilferegelungen zumindest zu erschweren, z.B. durch Propagierung anderer Zielsetzungen. Die gegenseitige Bereitschaft zur Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft wird dadurch nicht gefördert. Hinzu kommt, daß die Offenlegung der wirklichen Zielsetzung der Maßnahme ein Argument für die Partnerstaaten darstellt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, unabhängig davon, ob das verfolgte Ziel erreicht wurde oder nicht. Meist wird dabei nicht nur die 'scheinbare' Wettbewerbsverzerrung in den heimischen Importbranchen durch Stützung bereinigt, sondern ebenfalls versucht, das Exportvolumen zu steigern. Ein allgemeiner Subventionswettlauf kann die Folge sein[1]. Da nicht auszuschließen ist, daß sich die Auswirkungen der Maßnahmen möglicherweise gegenseitig kompensieren, kann trotz hoher Kosten der Einflußnahme ein positiver ökonomischer Effekt in den intervenierenden Volkswirtschaften ausbleiben, während die wachstumshemmenden Auswirkungen mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten. Es ist auch nicht zu erwarten, daß die Begünstigungen den Konsumenten in voller Höhe zugute kommen[2] - ein Resultat, das zudem durch direkten Transfer eher zu erreichen wäre -; vielmehr muß damit gerechnet werden, daß ein Großteil der aufgewendeten Mittel den Zwischenstufen Vorteile bringen wird.

Der Versuch, die Exportchancen einer Volkswirtschaft in dieser Weise durch Transfergewährung zu erhöhen, führt damit in den

---

1) Vgl. Heinig, K.: Die Sachausgaben im öffentlichen Haushalt, Handbuch der Finanzwissenschaft, 2.Band, 2.Auflage, Tübingen 1956, S.158.
2) Vgl. Ausführungen S.42.

intervenierenden Staaten zu einer Verschwendung von Mitteln, in der Gemeinschaft insgesamt außerdem zu Wachstumsverlusten und schwindender Bereitschaft zur Zusammenarbeit, ohne daß dadurch nur annähernd die Verwirklichung der jeweils verfolgten Ziele gewährleistet ist.

II. Vereinbarkeit der Transfergewährung mit den Grundzielen der EWG

1. Forcierung der wirtschaftlichen Entwicklung

Der Handel zwischen wirtschaftlich und politisch selbständigen Volkswirtschaften wird in der Regel durch Handelsbeschränkungen aller Art beeinträchtigt. Die vor der Integration bestehende Situation läßt sich dadurch kennzeichnen, daß das Gefälle der sozialen Kosten nicht voll genutzt wurde[1], insbesondere infolge staatlicher Eingriffe. Darüber hinaus konnten auch infolge unvollkommener Markttransparenz im internationalen Rahmen Änderungen der Handelsströme nicht immer zu einer Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung führen. Während der ersten Integrationsphase kam es vor allem darauf an, eine stärkere Ausrichtung des Güteraustausches entsprechend den bestehenden Wettbewerbsverhältnissen zu erreichen und daran anschließend den Handel in bestimmten Bereichen zu intensivieren. Es fragt sich, inwieweit Transferausgaben geeignet sind, die Lösung dieser Aufgaben zu erleichtern.

Eine wirksame Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung durch eine Änderung der Handelsströme setzt eine Erhöhung der Markttransparenz voraus. Die Möglichkeiten für einzelne Unternehmer, sich aus eigener Anschauung einen umfassenden Überblick über die bestehenden Bedingungen zu verschaffen, sind begrenzt. Staatliche Maßnahmen können zur Verbesserung der Marktinformationen beitragen. Staatliche Beihilfen zur Ausrichtung von Messen, Ausstellungen etc. können die Markttransparenz erhöhen[2]. Die Erhöhung der Markttransparenz bedeutet jedoch für einzelne Unternehmer sowohl Chance als auch Risiko hinsichtlich

1) Vgl. Ausführungen S.44.
2) Vgl. Ausführungen S.57.

des internationalen Güteraustausches. Den Erfordernissen der Integration entsprechend sollten daher bei der Gewährung von Transferausgaben nicht nur der Aspekt der Einkommensverteilung, sondern auch Gesichtspunkte beachtet werden, durch die nicht unbedingt eine Verbesserung der Situation der begünstigten Volkswirtschaft, wohl aber Vorteile für den Integrationsraum insgesamt zu erwarten sind[1].

Durch den Zusammenschluß selbständiger Volkswirtschaften zu einer Gemeinschaft wurde vor allem den Anforderungen und Möglichkeiten moderner Produktions- und Absatzbedingungen Rechnung getragen. Der Zusammenschluß der einzelnen Volkswirtschaften schafft größere zusammenhängende Absatzbereiche, so daß die Industrien der Massenproduktion in verstärktem Maße expandieren können[2]. Es kann nicht bestritten werden, daß sich insbesondere durch Subventionierung mittelständischer Unternehmen die Vorteile der Massenproduktion unter Umständen nur langsam auswirken können[3]. Durch differenziert gewährte Subventionen, z.B. Beteiligung des Staates an speziellen Forschungsvorhaben in wachstumsstarken Branchen (Chemie, Elektronik), ließen sich diese Nachteile teilweise ausgleichen[4]. Gerade in den Wachstumsbranchen setzt die Entwicklung neuer Produkte langwierige risikoreiche Vorleistungen voraus, die normalerweise nur durch Zusammenarbeit der einzelnen Unternehmen erbracht werden können[5]. Schwierigkeiten ergeben sich hierbei vor allem durch das Bestreben der einzelnen Unternehmen, ihre Eigenständigkeit zu wahren trotz möglicher Nachteile auf lange Sicht. Transferausgaben sollten daher auch aus der übergeordneten Sicht der Gemeinschaft nicht die Produktion berühren, sondern die materiellen Voraussetzungen für Forschung und Entwicklung verbessern. Sie sollten jedoch nur unter dem Aspekt gewährt werden, daß

---

1) Vgl. Stopper, E., a.a.O., S.321.
2) Vgl. Sannwald, R. - Stohler, J., a.a.O., S.63.
3) Vgl. Ausführungen S.77 f.
4) Durch diese Differenzierung ließe sich auch vermeiden, daß alle durch die Subvention Belastete (vgl. Ausführungen S.146) gleichzeitig Begünstigte würden und damit der Zweck einer Subventionierung überhaupt in Frage gestellt wäre.
5) Vgl. Ausführungen S.64 f.

dadurch gleichzeitig eine Zusammenarbeit auf supranationaler Ebene in technischer Hinsicht gewährleistet ist[1]. Eine Ausrichtung der Ausgabenpolitik in dieser Weise setzt jedoch voraus, daß die einzelnen Partnerstaaten bereit sind, Integrationsimpulse zu verstärken, deren Auswirkungen auf ihre eigene Volkswirtschaft nicht abzusehen sind.

2. Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse

Nicht nur im Bereiche nationaler Wirtschaftspolitik, auch im Rahmen der EWG verhalten sich die Grundziele teilweise antinomisch zueinander[2]. Die Stärkung der Wachstumsindustrien und die Schaffung einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur, die als notwendige Voraussetzung zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität anzusehen ist, schließen einander weitgehend aus. Während bei Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung in bestimmten Bereichen die Gemeinschaftsinteressen und die Interessen der Partnerstaaten divergieren können[3], werden sich bei den Bemühungen um eine ausgewogene Wirtschaftsstrukturierung gleichgerichtete Interessenlagen ergeben. Stabilisierung wirtschaftlicher Verhältnisse als Gemeinschaftsziel bedeutet Beseitigung von Überkapazitäten und Engpässen in der Wirtschaftsstruktur sowie eine Verringerung der Krisenanfälligkeit. Die Ausrichtung der Politik der Gemeinschaft auf dieses Ziel muß also statische und dynamische Aspekte umfassen.

Nur während der ersten Phase der Integration werden Strukturwandlungen in den einzelnen Volkswirtschaften durch Änderungen der Richtung und des Ausmaßes des zwischenstaatlichen Handels eingeleitet. Es muß aber bezweifelt werden, ob allein durch den Güteraustausch eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur im Integrationsraum erreicht werden kann, da für die einzelnen Unternehmen der innere Markt auch bei großen Exportraten immer eine wichtige Rolle spielen wird. Eine Änderung der Wirtschafts-

---

1) Vgl. Huppert, W., a.a.O., S.451.
2) Vgl. Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.126.
3) Vgl. Ausführungen S.41.

struktur ist daher in der Regel besonders dann zu erwarten, wenn gleichzeitig neben dem Güteraustausch auch Faktorumgruppierungen zwischen den Partnerstaaten möglich werden. Solange jedoch weitgehend der Güteraustausch Ausdruck und Mittel der Wirtschaftsverflechtung ist, könnte man die Aufgabe des Transfers darin sehen, die Handelsimpulse in einer den binnenwirtschaftlichen Verhältnissen entsprechenden Form zu verstärken. So kann z.B. durch Transfer der Bildung neuer Ballungszentren und der Vergrößerung bereits bestehender Ballungen entgegengewirkt werden, so daß eine Raumordnungspolitik im Rahmen der Gemeinschaft zu einem späteren Zeitpunkt nicht noch weiter erschwert wird[1]. Der Übergang vom Güteraustausch zum Faktoraustausch kann erleichtert werden, wenn notwendige Faktorumgruppierungen vorbereitet werden, ohne daß allzu große Reibungsverluste entstehen.

Die Umstellungs- und Anpassungsschwierigkeiten werden bei wirtschaftlicher Integration um so größer sein, je hochentwickelter die einzelne Volkswirtschaft ist[2]. Der Forderung eines sofortigen Abbaus aller Unterschiede in den Startbedingungen der Unternehmen als Voraussetzung für die Wirksamkeit des Wettbewerbsystems[3] steht entgegen, daß gerade durch den Abbau von Diskriminierungen kurzfristig Minderungen des Volkseinkommens eintreten können[4][5].

Nur im Wege eines allmählichen Prozesses dürfen sich die integrationsbedingten Strukturveränderungen vollziehen, wenn

---

1) Vgl. Ausführungen S.63.
2) Vgl. Lauschmann, E., a.a.O., S.439.
3) Vgl. Günther, E.: Die ordnungspolitischen Grundlagen des EWG-Vertrages, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 13.Jahrgang 1963, S.202.
4) Vgl. Binswanger, H.-C., a.a.O., S.323, Fußnote 1.
5) Am Rande sei vermerkt, daß Aussagen über eine Wohlstandserhöhung nur schwer zu treffen sind, da eine unmittelbare Beziehung zwischen Wohlstand und Gütermenge durch die auftretenden 'external effects' nicht besteht.
Siehe dazu: Joachimsen, R.: Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik, Tübingen 1961, S.40.

schwerwiegende Störungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts vermieden werden sollen.

3. Intensivierung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit

Im Zuge zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung der Partnerstaaten wird sich die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit auf anderen Bereichen ergeben[1], so daß auch auf diesem Wege eine politische Einigung denkbar ist. Die Voraussetzungen einer erfolgreichen Zusammenarbeit sind in den Bereichen besonders günstig, bei denen die interne politische Handlungsfreiheit der Partnerstaaten nur in geringerem Maße eingeschränkt wird, wie z.B. bei der Frage einer einheitlichen Normierung industrieller Erzeugnisse.

Die Transfergewährung ist weitgehend als Instrument zur Beilegung interner Schwierigkeiten anzusehen. Eingriffe und Kompetenzverlagerungen auf Gemeinschaftsorgane werden auch hier auf die Dauer nicht zu vermeiden sein. Es fragt sich jedoch, in welcher Reihenfolge die Angleichung in den einzelnen Bereichen erfolgen sollte. Eine Beschränkung der nationalen Handlungsfreiheit auf dem Gebiet der Ausgabenpolitik wird die Überwindung beachtlicher Widerstände der Einzelstaaten voraussetzen. Abgesehen davon, daß die Ausgabenpolitik als innenpolitisch determiniert gilt, werden die Widerstände gegen eine Kompetenzbeschränkung zudem während des Integrationsprozesses zunehmen, da die Handelsfreiheit zur Verschärfung des Wettbewerbs führen und dementsprechend 'schutzwürdige' Interessen mobilisieren wird[2].

Während unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten die Ausgabenpolitik, besonders aber die Subventionspolitik, nur als Gemeinschaftsangelegenheit die Durchsetzung der Prinzipien des Gemeinsamen Marktes gewährleistet[3], wird unter Berücksichtigung der langfristigen Zielsetzung einer politischen Gemein-

---

1) Vgl. Ausführungen S.6.
2) Vgl. Willgerodt, H.: Wirtschaftsunionen, in: Staatslexikon, 6.Auflage, 8.Band, Freiburg 1963, Sp.849.
3) Vgl. Ausführungen S.129.

schaft, diese Forderung zunächst zurückgestellt werden müssen, um dadurch auf anderen Gebieten Fortschritte erzielen zu können. Der Verzicht auf eine Vereinheitlichung der Ausgabenpolitik und auf nationale Kompetenzbeschränkungen in diesem Sektor wird aber nur dann die Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit nicht belasten, wenn die Transfergewährung auch für die Partnerstaaten übersehbar ausgestaltet ist. Bei dem gegenwärtig geübten Verfahren wird das gegenseitige Vertrauen geschwächt und der Wille zur gegenseitigen Zusammenarbeit ähnlich wie bei den sonstigen einzelstaatlichen administrativen Eingriffen in zunehmendem Maße schwinden[1].

1) Vgl. Ausführungen S.103.

C. Transferzahlungen und weltwirtschaftliche Verflechtung

I. Transfergewährung und Drittländer

1. Entwicklungsländer

Während des Integrationsprozesses werden sich die Aktivitäten der Unionsländer weitgehend auf den inneren Markt konzentrieren. Die Kontakte mit den Drittländern werden erst in zweiter Linie Berücksichtigung finden können. Der Austausch zwischen den Ländern der Union und den Entwicklungsländern betrifft weitgehend komplementäre Güter[1] - Industrieprodukte der Unionsländer werden exportiert, Rohstoffe der Entwicklungsländer importiert. Da sich das Hauptinteresse der Unionsländer auf die in der Industrieproduktion vollziehenden Änderungen richtet, wird man zunächst annehmen können, daß Transfergewährung im Bereich des Rohstoffhandels nur eine untergeordnete Rolle spielt. Doch gerade die Bemühungen um eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur innerhalb der Union werden zu verstärkter staatlicher Stützung in den durch die Integration benachteiligten Branchen, z.B. Erzbergbau, Landwirtschaft, führen. Gerade in diesen Bereichen ist aber eine Preis- und Produktionswirkung - und damit eine Handelsbeeinflussung - durch Transfergewährung eher denkbar als in anderen Wirtschaftszweigen, da dort eine relativ große Preisreagibilität besteht. Dadurch ist zu erwarten, daß die durch die Integration bedingten Abschließungseffekte durch Transfergewährung auch den Handel der Drittländer beeinträchtigen können[2]. Ein stagnierender oder schrumpfender Export der Drittländer in die Union wird aber darüber hinaus auch deshalb zu erwarten sein, weil gleichstrukturierte Staaten - assoziierte überseeische Gebiete - durch Eingliederung in die Union den übrigen Entwicklungsländern die Absatzgebiete in der Union mit besseren Startbedingungen streitig machen werden.

In dem Maße, in dem Transferausgaben jedoch zur Hebung der

---

1) Vgl. Ausführungen S.16.
2) Vgl. Bachmann, H., a.a.O., S.43.

Massenkaufkraft beitragen, wird die Nachfrage nach Gütern des lebensnotwendigen Bedarfs - möglicherweise in veredelter Form[1] - angeregt[2], so daß auch für die Entwicklungsländer die Chance besteht, an den Vorteilen der Integration teilzuhaben, insbesondere wenn der Grenzhang zum Import speziell von Gütern aus Entwicklungsländern, bei den Begünstigten größer ist als bei den Zensiten.

Es ist nicht eindeutig abzusehen, ob die expansiven oder die kontraktiven Wirkungen des Transfers überwiegen werden. Es kann jedoch vermutet werden, daß die langfristigen Wachstumseffekte innerhalb der Union letztlich den Ausschlag geben werden[3], und das um so mehr, je eindeutiger die Transfergewährung im Sinne einer Einkommensverteilung verstanden wird und auch erfolgt. Damit ergeben sich zumindest auf lange Sicht Möglichkeiten für die Entwicklungsländer, Importüberschüsse durch höhere Exporte zu kompensieren und damit eine Periode eines ausgeglicheneren Güteraustausches einzuleiten.

2. Industriestaaten

Der Güteraustausch der Unionsländer mit den sonstigen Industriestaaten wird infolge der Integration in empfindlicherer Weise betroffen als dies beim Handel mit den Entwicklungsländern zu erwarten ist. Während Transferausgaben, die in Bereichen der Urproduktion - Rohstoffe, Agrarprodukte - auf absehbare Zeit zur Strukturerhaltung gewährt werden, Preis- und Produktionswirkungen induzieren können, muß die Aufgabe des Transfers in Bereichen industrieller Weiterverarbeitung darin gesehen werden,

1) Vgl. Ausführungen S.35.
2) Steigender Lebensstandard bedeutet auch eine Differenzierung der Verbraucherwünsche, durch die Änderungen bei der Herstellung von Konsumgütern, aber auch auf anderen Produktionsstufen notwendig werden. Siehe dazu: Hesse, H.: Die Bedeutung der reinen Theorie des internationalen Handels für die Erklärung des Außenhandels in der Nachkriegszeit, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 122.Bd., Heft 2 (1966), S.230.
3) Vgl. Kruse, A.: Entwicklungstendenzen im Welthandel, in: Sozialökonomie in politischer Verantwortung, Festschrift für Joachim Tiburtius, Berlin 1964, S.102.

die Anderung der Betriebsgrößenstruktur in diesen Branchen durch Umstellungshilfen für kleinere und mittlere Betriebe zu erleichtern. Es fragt sich nun, ob und inwieweit die Verlangsamung der industriellen Strukturwandlung die Wirtschaftsbeziehungen zu den nicht der Union angehörenden Industriestaaten betrifft.

Neben - möglicherweise sogar anstelle - des Güteraustausches wird bei regionaler Integration der Kapitalaustausch treten[1]. Dabei wird der Kapitalzufluß in das Integrationsgebiet zunächst überwiegen. Die Umlenkung der Kapitalströme wird sich in Richtung und Intensität an unternehmenspolitischen Aspekten, wie Kosten, Risiko und Ertrag, ausrichten[2]. Es ist kaum anzunehmen, daß die Begünstigung von Grenzproduzenten die Investitionsentscheidungen der großen außerregionalen Unternehmen[3] wesentlich beeinträchtigen werden. Durch den Kapitalzustrom in die Union wird die Gefahr von Überhitzungserscheinungen, z.B. durch auftretende Engpässe und Fehlinvestitionen, größer. Der Umfang staatlicher Ausgleichsmaßnahmen wird bei gleichem beabsichtigtem Effekt größer sein müssen. Hier zeigt sich, daß nicht nur der Transfer den Güteraustausch beeinflussen kann, sondern daß die Änderung der internationalen Wirtschaftsverflechtung Rückwirkungen auf die Ausgabenpolitik erwarten läßt. In diesem Falle ist zu prüfen, ob die durch die Transfergewährung erzielbare Erhöhung der Umstellungsfähigkeit von Unternehmen und die damit verbundene Vermeidung von Kapitalverlusten in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten dieser Maßnahmen steht. Es ist denkbar, daß nicht nur aus ökonomischer Sicht, sondern auch aus Gründen politischer Vertretbarkeit, die Transfergewährung in einer bestimmten Situation nicht mehr als adäquates wirtschaftspolitisches Mittel angesehen werden kann und neue Wege zur Konfliktbereinigung gesucht werden müssen. Dies wird insbesondere dann der

---

1) Vgl. Ausführungen S.70.
2) Vgl. Henzler, R.: Die Konkurrenzsituation ..., a.a.O., S.476.
3) Nur Großunternehmen sind in der Lage, sog. 'tariff-factories' zu gründen. Siehe dazu: Küng, E.: Rückwirkungen der EWG ..., a.a.O., S.269.

Fall sein, wenn sich - wie im Falle der Überlagerung interner und externer Integrationswirkungen - bestimmte Einflußfaktoren in ihren Wirkungen potenzieren. Die Reaktionen der sonstigen Industriestaaten werden durch die Transfergewährung kaum berührt, dagegen lassen die Auswirkungen des Kapitalimports die Berechtigung und den Erfolg der Ausgabenpolitik fraglich erscheinen.

II. Weltwirtschaftliche Aspekte der Transfergewährung

1. Handel und Einkommensverteilung

Während des Integrationsprozesses werden sich Umfang und Struktur des Welthandels ändern. Die zwischenstaatliche Wirtschaftsverflechtung wird im Integrationsraum in weit stärkerem Maße zunehmen als im Außenraum. Doch nicht nur die Steigerung der wirtschaftlichen Effektivität in der Union bedingt Einkommenszuwächse; da sich die Austauschrelationen der Union mit der übrigen Welt verbessern werden[1], wird sich auch dadurch die Einkommensverteilung zu Gunsten der Union und zu Lasten der Drittländer verändern. Die auftretenden Ungleichgewichte werden durch Transfergewährung je nach Ausrichtung in unterschiedlicher Weise berührt.

Eine Begünstigung der Urproduktion wird zunächst zweifellos die Handelsausweitung mit Drittländern stark hemmen können[2] und gerade dadurch Zugeständnisse der Drittländer erzwingen, durch die Unterschiede zwischen Entwicklungs- und Industriestaaten akzentuiert werden. Dies ist besonders deshalb zu erwarten, weil die Maßnahmen nicht vordringlich gegen Konkurrenz aus den Partnerstaaten, sondern aus Gründen der Strukturerhaltung ergriffen werden. Die mit den Maßnahmen verfolgten Ziele und deren tatsächliche Auswirkung stehen damit nur noch

---

1) Vgl. Giersch, H.: Einige Probleme ..., a.a.O., S.613.
2) Darüber hinaus muß man z.B. die Erstattung der Differenz zum Weltmarktpreis als Vernichtung von Volkseinkommen betrachten. Siehe dazu: Fackelmeyer, A., a.a.O., S.175.

in einem sehr losen Zusammenhang. Es fragt sich daher auch in Anbetracht der Tatsache, daß die Entwicklungsländer auf lange Sicht die potentiellen Absatzgebiete industrieller Erzeugnisse sein müssen, ob Schutzmaßnahmen anderer Art durchführbar sind, bei denen weniger schwerwiegende Preis- und Produktionswirkungen eintreten.

Die Begünstigung der meist mittelständischen industriellen Produktion wirkt sich - wenn auch in weit geringerem Maße als bei der Urproduktion - hauptsächlich auf die Situation im Integrationsraum selbst aus. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Transfers, über Änderungen von Produktion und Preis nachhaltig den Handel mit Erzeugnissen der industriellen Massenproduktion der Union zu beeinflussen, sind als begrenzt anzusehen. Da der Wirtschaftsverkehr mit den übrigen Industriestaaten überdies mit anderen Handelshemmnissen belastet ist, wird man eine handelsbeeinflußende Wirkung des Transfers allein in diesem Fall kaum annehmen können[1]. Die mit der Transfergewährung verfolgten Ziele - Verringerung der Kapitalverluste, Verhinderung von Überhitzungserscheinungen, Stärkung der Massenkaufkraft - betreffen zunächst nur den Integrationsraum selbst. Auf längere Sicht gesehen wird die größere Stabilität innerhalb der Union jedoch auch die Krisenanfälligkeit der Weltwirtschaft vermindern können, insbesondere wenn man die Bedeutung des Integrationsraumes für die weltwirtschaftliche Entwicklung berücksichtigt.

2. Kapital und technische Entwicklung

Nachhaltige Änderungen im Aufbau der Weltwirtschaft werden sich in der Regel nicht nur aufgrund des Güteraustausches vollziehen. Der Warenaustausch kann durch Kapitalaustausch und Zusammenarbeit auf technischem Gebiet ergänzt werden. Dies wird um so eher geschehen können, je ungehinderter die Impulse des Handels Kapitalverflechtung und Verbreitung des technischen Wissens[2]

1) Vgl. Ausführungen S.66.
2) Vgl. Ausführungen S.15.

nachhaltig beeinflussen. Bei regionaler Wirtschaftsintegration ist eine Forcierung der technischen Entwicklung zu erwarten, gleichzeitig kann aber das Gleichgewicht innerhalb der Weltwirtschaft nachhaltig beeinträchtigt werden.

Infolge der Integration ergeben sich zwischen den einzelnen Partnerstaaten größere Möglichkeiten technischer Zusammenarbeit, durch die den Anforderungen moderner Forschung und Entwicklung besser Rechnung getragen werden kann. Eine gezielte Ausgabenpolitik kann die Voraussetzungen zu einer gesteigerten Zusammenarbeit schaffen. Der Stand des technischen Wissens in der Welt wird sich verbessern. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des technischen Fortschritts werden allerdings zunächst nur den einzelnen Partnerstaaten Vorteile bringen. Eine Verbreitung der technischen Erkenntnisse über den Integrationsraum hinaus ist um so eher gewährleistet, je weniger die Wirtschaftsbeziehungen mit der übrigen Welt eingeschränkt werden. Die durch die Integration möglichen Abschließungseffekte können die Sonderstellung der Union betonen und aufrechterhalten.

Die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Unionsländer in der Welt wird zudem dadurch begünstigt, daß ein vermehrter Kapitalstrom in den Integrationsraum zu erwarten ist. Die Position der den weltwirtschaftlichen Kerngebieten zuzurechnenden Volkswirtschaften wird dadurch weiter gestärkt. Kapitalüberfluß in den Kerngebieten und Kapitalmangel in den Randgebieten können zu einer Verschärfung der Gegensätze zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern führen. Die Möglichkeiten, durch eine gezielte Ausgabenpolitik Richtung und Ausmaß der Kapitalströme zu beeinflussen, sind gering.

Sowohl bei der Verbreitung technischen Wissens wie auch bei der Umlenkung der Kapitalströme kann der Handel eine wichtige Mittlerfunktion übernehmen. Unter diesem Aspekt betrachtet, können insbesondere niedrige Außenzölle, aber auch eine Ausgabenpolitik, die die Belange der Entwicklungsländer berücksichtigt, dazu beitragen, die in der Weltwirtschaft bestehenden Niveauunterschiede dadurch zu verringern, daß zunächst im Bereich des Güteraustausches ein Gleichgewicht angestrebt wird.

3. Wirtschaft und Politik

Die Beurteilung der Integrationswirkungen und alle im Zusammenhang damit stehenden Einflußfaktoren aus übergeordneter Sicht muß neben dem wirtschaftlichen Kalkül auch den politischen Aspekt des Zusammenschlusses berücksichtigen[1]. Damit ist aber auch eine Beurteilung der Auswirkungen der Transfergewährung auf den internationalen Wirtschaftsverkehr allein aus ökonomischer Sicht unmöglich[2]. Der Transfer wird teilweise zur Bereinigung von Konflikten innerhalb der Partnerstaaten gewährt, teilweise ist eine Stützung in einer Volkswirtschaft - verbunden mit anderen handelsbeschränkenden Maßnahmen - jedoch auch als politisches Zugeständnis gegenüber der Lage eines anderen Partnerstaates zu betrachten[3]. Ein Verfahren, bei dem die jeweiligen Schwierigkeiten einzelner Volkswirtschaften durch gleichgerichtete Maßnahmen der Partnerstaaten beseitigt werden, dient vor allem dazu, neben dem wirtschaftlichen auch den politischen Einigungswillen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Union zu stärken. Ein politisch geeintes Europa als ebenbürtigen Partner der Weltmächte könnte durch die Übernahme einer Mittlerrolle eine Überbrückung der bestehenden Interessengegensätze erleichtern. Die wirtschaftliche Integration innerhalb der EWG kann als Ausgangspunkt einer Entwicklung angesehen werden, durch die sich Möglichkeiten eröffnen, nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht Gleichgewicht und Stabilität in der Welt zu fördern.

---

1) Vgl. Ausführungen S.1.
2) Vgl. Sannwald, R. - Stohler, J., a.a.O., S.37.
3) Besonders im Bereich agrarischer Produkte wird durch Kombination verschiedener wirtschaftspolitischer Maßnahmen die Einfuhr aus Drittländern zugunsten der Produktion einzelner Mitgliedstaaten gedrosselt.

D. Zusammenfassung

(1) Die Ausgabenpolitik ist politisch determiniert. Wirtschaftspolitische, insbesondere handelspolitische Kriterien können nur neben speziellen innen- und außenpolitischen Erfordernissen Berücksichtigung finden. Der umgestaltung der Ausgabenpolitik sind daher enge Grenzen gesetzt; ein genereller Abbau der Transferausgaben erscheint während der Übergangsphase nicht durchführbar, dagegen ist eine stärkere Koordinierung der Ausgabenpolitik im Rahmen der Gemeinschaft durchaus möglich.

(2) Insbesondere bei Subventionen sind Wachstumsverluste in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht zu vermeiden. Eine Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung wird verhindert, so daß sich auch für die Gemeinschaft insgesamt Produktivitätseinbußen ergeben.

(3) Transferausgaben sind vorwiegend als defensives handelspolitisches Instrument anzusehen. Während des Integrationsprozesses eignen sich diese wirtschaftspolitischen Maßnahmen vor allem dazu, Anpassungsprozesse zu erleichtern. Subventionen können die privatwirtschaftlichen Umstellungsverluste vermindern; Sozialausgaben können ebenfalls dazu beitragen, Einkommensdisparitäten zu mildern.

(4) Mögliche expansive Auswirkungen der Transfergewährung bestehen kurzfristig in einer Erhöhung der Markttransparenz und langfristig in einer Intensivierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich der Forschung und Entwicklung.

(5) Durch die Transfergewährung wird auf kurze Sicht die weltweite Einkommensverteilung und auf längere Sicht die Entwicklung des Produktionspotentials beeinflußt, dabei können die Gegensätze zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern vertieft werden. Eine Ausrichtung der Ausgabenpolitik allein an Hand weltwirtschaftlicher Kriterien

erscheint jedoch angesichts sonstiger vielfältiger Anforderungen in diesem Bereich wenig wahrscheinlich.

(6) Abschließend muß betont werden, daß die Möglichkeiten, ökonomische Prozesse durch eine Transfergewährung direkt beeinflussen zu können, nicht überschätzt werden sollten. Transferausgaben - sowohl Sozialausgaben als auch ein Teil der Subventionen - sind zunächst vor allem als Mittel zur Veränderung der bestehenden Einkommensverteilung in einer Volkswirtschaft anzusehen.

Lebenslauf

Am 18. Mai 1939 wurde ich als Sohn des Ingenieurs Otto Bühring und seiner Ehefrau Margarete, geb. Caspary in Kassel geboren.

Nach dem Besuch der Grund- und Oberschule legte ich im Februar 1959 in Kassel meine Reifeprüfung ab.

Nach der Ableistung eines einjährigen Grundwehrdienstes und einem halbjährigen Bankpraktikum begann ich im Winter 1960 mit dem volkswirtschaftlichen Studium. Ich studierte in München und Marburg, wo ich im Frühjahr 1965 die Diplomprüfung für Volkswirte ablegte.

Dank eines Stipendiums war es mir anschließend möglich, mich intensiv mit den Problemen im Zusammenhang mit meiner Doktorarbeit zu befassen. Nach Abschluß der grundlegenden Arbeiten nahm ich im Sommer 1966 eine Stelle als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei einem Forschungsinstitut in Bad Godesberg an, wo ich auch gegenwärtig noch beschäftigt bin.